

125092

III

Állás- és Egészségügyi Minisztérium
Szociálpolitika Távlati Fejlesztési Bizottsága

V.

1

ÚTKERESÉS ÉS SZOCIÁLIS BIZTONSÁG

Elgondolások az átmeneti időszak szociálpolitikájáról

3

5

3

3

- vitairat -

7

3

4

3

3

3

3

1989. február

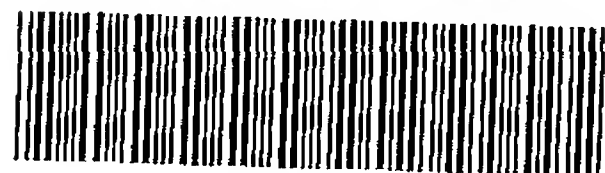
Készítette:
a Szociálpolitika Távlati Fejlesztési Bizottság

Titkárság:
Monigl István
Illés Iván
Szepesi György
Zombori Gyula

B/ 125092



JATE Egyetemi Könyvtár



J000074184

Formátum: B5 — Terjedelem: 25,5 (A5) lv
Példányszám: 1000
Szociális- és Egészségügyi Minisztérium Gazdasági Igazgatósága
Nyomdaüzem 3360-89

T A R T A L O M

AZ OLVASÓHOZ	V.
I. <u>A SZOCIÁLPOLITIKAI KONCEPCIÓ ALAPJAI</u>	1
TÁRSADALMI ÉS GAZDASÁGI MEGHATÁROZOTTSÁGOK	3
Történeti előzmények	5
Népesség, társadalom és szociálpolitika	8
Gazdaság és szociálpolitika	13
A SZOCIÁLPOLITIKA ALAPELVEI ÉS CÉLRENDSZERE	17
Az alapul vett társadalmi értékek és célok	20
A szociálpolitika céljai és alapelvei	24
A családpolitika, mint a szociálpolitika fő szintere és célja	30
A SZOCIÁLPOLITIKA FEJLESZTÉSÉNEK LEHETSÉGES KÖZÉPTÁVÚ ALTERNATÍVÁI	35
Az alternatívképzés mennyiségi lehetőségei és korlátai	37
I. számú középtávú szociálpolitikai alternatíva	44
II. számú középtávú szociálpolitikai alternatíva	49
A SZOCIÁLPOLITIKA ÉS A GAZDASÁGI REFORM KAPCSOLATA	59
A SZOCIÁLPOLITIKA INTÉZMÉNYRENDSZERE ÉS MUNKA-MEGOSZTÁSA	77

II. A SZOCIÁLPOLITIKA TÁGABB ÖSSZEFÜGGÉSEIRŐL ÉS ESZKÖZRENDSZERÉRŐL

	1
TÁRSADALMI HÁTTÉR	3
Népesedés, népesedéspolitika - szociálpolitika	5
Családpolitika és szociálpolitika	31
A szociálpolitika által különösen érintett demográfiai csoportok	58
Sajátos társadalmi csoportok és a szociálpolitika	70
ELOSZTÁSI ÖSSZEFÜGGÉSEK	85
A jövedelempolitika szociálpolitikai vonatkozásai	87
Területfejlesztés és szociálpolitika	112
Vállalati szociálpolitika	121
TÁRSADALOMPOLITIKAI ELÁGAZÁSOK	131
Foglalkoztatás- és szociálpolitika	133
Lakás- és szociálpolitika	142
Oktatás - művelődés és szociálpolitika	151
A szociális szolgáltatások infrastruktúrájáról	158
A szociális jogalkotás irányai	165
III. FÜGGELÉK	1
Jegyzék a Szociálpolitika Távlati Fejlesztési Bizottsága által feldolgozott dokumentumokról és tanulmányokról	3
A Szociálpolitikai Távlati Fejlesztési Bizottság névsora	11

AZ OLVASÓHOZ

Az ország, amelyben kötetünket újtára bocsátjuk, zaklatott. A környező világ is. A közélet szereplői a válság természetén vitatkoznak, egymás iránt is riasztóan fogyó türelemmel. Az élesedő polémiákban megújulásról, reformokról és demokráciáról esik a legtöbb szó - de hiányzik belőlük a lelkesedés, és ellenőrizetlen indulatok is föltörnek. Sokan hallgatnak komoran, sőt ijedten.

A változások sodrában rég várt reformok keverednek senki által sem kívánt, kínlóda hozott intézkedésekkel. Nem egyszerűen gazdasági és politikai reformok tanui vagyunk: az életünk formái vannak átalakulóban. Nehezen bírjuk idővel, amely szinte úgy fogy el körülöttünk, mint a levegő. Küzdelmet folytatunk, hogy kitörhessünk a szemünk láttára kétfelől zsugorodó jelenből: történeti hűség nélkül éppúgy nincs hűség a ma élőkhez, mint az értelmes, reális perspektíváért vállalt küzdelem nélkül.

Gazdasági és politikai konszolidációt remélünk, de az életünk feltételei egyelőre tovább romlanak. Pedig a lakosság döntő többsége - egy negyedszázados emelkedő életszinvonal, a reálfogyasztás háromszoros növekedésének kollektív élménye után - immár több mint egy évtizede stagnáló-romló anyagi viszonyok közt él. 1988-ban a reálbér átlagos szinvonala az 1978. évinek csupán 81 %-a volt. (S ez a mutató az idén - tudjuk - tovább romlik.) E mögött az átlag mögött ma már brutális tény a milliós nagyságrendű elszegényedés, százezrek szociális ellehetetlenülése. A KSH 1987. évi jövedelemfelvétele szerint egymillió ember élt a létminimum alatti jövedelemből. Közöttük immár nagyobb az aktív keresők ará-

nya, mint az egész felnőtt lakosságon belül. Ez arra figyelmeztet, hogy aktív, sőt kétkeresős családok nagy és növekvő számban nem tudnak megélni. A tömeges szegénység a magyar társadalom lelkiismereti ügyévé lett.

S nemcsak alacsony jövedelmekről van szó. Igen súlyos alakzatú szociális problémák kihívásáról is. Ilyenek a társadalmi beilleszkedés zavarai (az alkoholizmus, a kábítószerfüggés, a bűnözés, az öngyilkosság, a lelki betegségek, a gyermek- és ifjúkori szocializáció torzulásai), a hajléktalanság, a munkanélküliség. Egészében véve megoldatlan a magyar cigányság társadalmi beilleszkedése, folytatódik történelmi leszakadása. A lakosság egészségi állapotának, népesedési helyzetének számos lényeges jellemzője tartósan kedvezőtlen.

A szociális biztonság, sőt jelentős csoportok számára a létbiztonság megrendült Magyarországon. Arról van szó, hogy ezt - lényegesen megváltozott, bizonytalan és egészében még romló feltételek közt - újra megteremtsük. Ez a szociálpolitika legfőbb feladata ma.

A szociálpolitika önmagában képtelen volna e feladat megoldására még korszerűsített formájában is. Nem vállalhatja át sem az életszínvonalpolitika, sem a társadalompolitika funkcióit. Az életszínvonalpolitika feladata, hogy befolyásolja a lakosság egészének fogyasztását, ideértve olyan átfogó tényezőket is, mint például a reálbér vagy másfelől az áruk, szolgáltatások kínálatának alakulása, a lakossági infrastruktúra fejlesztése stb. A társadalompolitika feladata, hogy tudatosan próbálja befolyásolni a társadalmi viszonyokat, ideértve olyan tényezőket, mint a rétegződés és mobilitás, az egyenlőtlenségi viszonyok, vagy a népesedési, tele-

pülési tendenciák. Már ezekből az egyszerű meghatározásokból is látható, hogy a szociálpolitika csak e két nagy rendszer, tevékenységi forma metszéspontjában, s még ennél is tágabb gazdasági, politikai és kulturális összefüggések rendszerében végezheti a maga viszonylag önálló feladatát.

Elgondolásainkban kísérletet teszünk e feladat megoldásának optimális közelítésére. Kiindulópontunk - a jelzett súlyos társadalmi tények mellett - a gazdasági lehetőségek, korlátok tudomásul vétele volt. A belátható középtávon a ma rendelkezésre álló - közvetlenül és közvetetten szociális célt szolgáló - erőforrások reálértékének szinten tartásával számolunk. Ezen belül - a gazdasági reform követelményeihez is tudatosan illeszkedve - határozottan körvonalazott szociális prioritásokat szolgáló belső átcsoportosításokra teszünk javaslatot. (Megemlítve még két, szerintünk nem járható, de létező változatot is.) A tényleges mozgástér nagyon kicsi: korrekt számítások szerint mintegy 5-10 %-nyi forrás-át helyezésre van lehetőség az általunk ajánlott alternatíva "konverziói"-ban.

Javaslatunk lényege az, hogy a szociálpolitika társadalmi értelemben vett hatékonyságát, problémakezelő képességét, kultúráját kell és lehet - még romló anyagi körülmények között is - javítani. Ez egyrészt a megcélzott problémakörök, a kijelölt prioritások egyfajta "fókuszálását" jelenti. Másrészt a szociálpolitika szereplői közt egy új, gazdagabb együttműködést és munkamegosztást. Mindenekelőtt a társadalmi tényezők fölszabadítását, az önmagukért és másokért felelősséget érző és cselekedni kész emberek és közösségek ösztönzését és támogatását. A szolidaritás - bármilyen világnézeti elven való - megnyilvánulásainak kézzelfogható előmozdítását. Az önsegítés segítését. S jelenti a szociális tevé-

kenység minden oldalú demokratikus kontrolljának, egyben demokratikus szemléleti és cselekvési formáinak fejlesztését is. Az általunk ajánlott alternatívát a korábbiaknál jobban építi a szociálpolitika határterületeinek célszerű, szociális vonatkozásaikban összehangolt alakítására is. Ezek közül négyet emelünk ki: a lakás, a foglalkoztatás, az oktatás-képzés és az egészségügy szociálpolitikai összefüggéseit. (Ez utóbbi terület átfogó reformjának kidolgozása párhuzamosan folyik - s éppen a SZEM irányításával. Ennek bemutatása a jelen dokumentum kereteit meghaladná. A munkák egy későbbi fázisában nyilván kölcsönösen meg kell jeleníteni a szociálpolitikai, illetve egészségügyi fejlesztési elképzelések mondanivalójának megfelelő részeit az egyes dokumentumokban.)

Az olvasó elé tárt két kötet - a KSH által e munkához összeállított bőséges statisztikai mellékletekkel együtt - a középtávú szociálpolitikai cselekvés koncepcionális alapja és annak társadalmi-gazdasági háttere bemutatására vállalkozik. Egyelőre még nem tartalmazhatta az egyes nagy ellátási formák (pl. a nyugdíjrendszer, a családi pótlék, a GYED stb.) konkrét fejlesztési terveit. Nem vállalkozik egyes - egyébként készülő - nagy "szakmai" cselekvési programok (pl. a fogyatékos-ügy, a gyermek- és ifjúságvédelem, a családtámogatás komplex rendszere stb.) részletezésére. S nem fogalmazza meg a szociális alapellátás illetve a sajátos szolgáltatások gyakorlati fejlesztéséhez nélkülözhetetlen modell-kísérletek programját sem. Mindezek a munkálatok - eltérő készültségi fokon - már folynak, illetve előkészületben vannak. Kitejeljesítésükhöz azonban szükség van a koncepció tisztázását szolgáló vitákra. Nem várhatunk.

Napjainkban megérették és egymással összhangban talán meg is valósíthatók olyan változtatások, amelyek révén igenis közelebb léphetünk a szociális problémákkal küszködő emberhez, eséllyel vállalkozhatunk az ilyen feszültségek kezelésére. Meggyőződésünk, hogy a javasolt szociálpolitikai cselekvési irányok egy olyan tágabb civilizációs programba illeszkehetnek, amelynek célja, hogy Magyarországon - a technikai mellett - végbemenjen egy humán rekonstrukció is. Legalább annak megakadályozása, hogy széles tömegek jóvátehetetlenül leszakadjanak, kívül rekedjenek a magyar társadalom európai mércével mért fejlődésén képest. Sajnos ennek a veszélye ma reális. Elképzelhető olyan gazdasági stabilizáció, amelynek ilyen ára van. De nem képzelhető el semmiféle kibontakozás ilyen áron.

A javasolt szociálpolitikai elgondolások s a tágabb civilizációs program nem előzmény nélkül való. Egy olyan klasszikus humanista, baloldali hagyományra támaszkodhat, amelyben teremthetünk széles, cselekvő egyetértést. Jó lelkiismerettel, felelősséggel dolgozhatnak e célért a szocializmus történelmi megújulásáért küzdő marxisták és a (Mannheim szép kifejezésével illethető) "bal-liberálisok", a politikailag akár militáns csoportosulások tagjai és a közélettől visszahúzó, de szociálisan érzékeny, legkülönbözőbb világnézetű emberek. Nyilván nem viták nélkül.

A helyzet komolyságát maguk a társadalmi tények hordozzák. Nem igyekeztünk azokat mértéken fölüli dramatizálni. Inkább a józan, tárgyilagos, elemző stílusra törekedtünk. Azt reméljük, hogy ez megőrizhető lesz a vitákban is. Mert csakugyan vitáirat ez: széleskörű vitára bocsátjuk szakértők és érdekképviselői szervek, gazdasági és politikai alternatívákra gondolkodók - az érintettek legkülönbözőbb csoportjai



körében. A Szociálpolitika Távlati Fejlesztési Bizottságában (SZTB) elméleti és gyakorlati szakemberek együttese több hónapig vitázott nagy számú elemző tanulmány alapján. (Ezekről a függelék ad tájékoztatást.) A munka során fölhasználtuk a korábbi tudományos kutatások értékeit. Ezek közül ki kell emelni a "Társadalmi beilleszkedési zavarok komplex kutatása" címmel máig folyó, egydülálló kutatásokat, valamint - természetesen - a szociálpolitikai koncepció kidolgozására indított kiemelt kutatásokat. A szöveg jelenlegi formáját az SZTB Titkársága véglegesítette - a Bizottság felhatalmazása alapján. A viták tapasztalatai alapján fogjuk átdolgozni, s végső formájában széles körben nyilvánosságra hozni az elképzeléseinket arra, hogyan hozható reális összefüggésbe a mai és holnapi Magyarországon - útkeresés és szociális biztonság.

Bánfalvi István

I. A SZOCIÁLPOLITIKAI KONCEPCIÓ ALAPJAI

TÁRSADALMI ÉS GAZDASÁGI
MEGHATÁROZOTTSÁGOK

TÁRSADALMI ÉS GAZDASÁGI MEGHATÁROZOTTSÁGOK1. Történeti előzmények

1949/50-ben bürokratikus módon olyan politikai fordulatot hajtottak végre, amelynek szociális ideológiája az volt, hogy a gazdasági és az emberi, jóléti érdekek közötti ütközés automatikusan megszűnik, az általános jólét növekedése, a munkához való jog és a munkához kötött "társadalombiztosítás" rendszereinek széleskörű kiterjesztése automatikusan meg fogja szüntetni nemcsak a szegénység problémáját, de a szociális problémák minden fajtáját.

A gazdaságba beépült, önállóságát veszített szociálpolitika, noha az alapjául szolgáló elméleti modell kezdettől fogva csak részlegesen és növekvő ellentmondásokkal létezett, az 1960-as évekig működőképesnek tűnt. Ehhez hozzájárult az alapvető szükségletek kielégítését preferáló árpolitika és az 1951-53. évektől eltekintve rendkívül stabil fogyasztói árrendszer. Ez a szociális funkció egy részének az árakba való beépítésével lehetővé tette az elemi szükségletek széleskörű kielégítését. Az egyenlősítő bérpolitika, a differenciálatlan bérrendszer, és a foglalkoztatás kiterjesztése a tömeges szegénység csökkentésének fő eszközévé vált. Nagy előrehaladást jelentett az ingyenes és kötelező általános iskoláztatás, az egészségügyi ellátás kiterjesztése, a kedvezményes üdültetés rendszerének létrehozása. Az önállóságától megfosztott társadalombiztosítási rendszer viszonylagos problémamentes működéséhez nagymértékben hozzájárult az, hogy juttatásai a társadalomnak csak egy részét érintették, és ezért az állami terhek mérsékeltek voltak. (Pl. 1949-ben a népesség 41 %-a részesült társadalombiztosításban a mai 100 %-kal szemben, a nyugdíjasok száma 240 ezer volt, a mai 2,4 millióval szemben).

Az 1960-as évek közepe után fokozatosan és növekvően jelentkeztek a rendszer diszfunkcionálásának jelei. Ehhez hozzájárult az, hogy jelentős életszinvonalnövekedés ment végbe, magasabb szintű igények és életmód alakult ki, ugyanakkor a szociális intézményhálózat fejlesztése, felszereltsége ezzel nem tartott lépést, azok igénybevétele egyre inkább nem közérzetjavító, hanem közérzetrontó hatású lett. A szociális-egészségügyi-jóléti szolgáltatások három típusa egyre inkább szegregálódott: a betöltött pozíció és státusz alapján hozzáférhető különleges szolgáltatásoké (mely az ötvenes évekhez képest mértékét tekintve jóval kisebb jelentőségűvé vált, de azért létezett), a pénzzel; paraszolvenciával megfizetett bánásmódé, és az ezek nélküli tömegfogyasztásra szántaké. Megszűnt az árrendszer stabilitása, a kiépült rendszer pedig nem tudta kezelni az inflációt. Fokozatosan nőtt a szociálpolitikai rendszerben elosztott jövedelmek aránya. Ez részben a rendszer kiterjesztésével, részben demográfiai változásokkal, részben pedig a rendszer belső automatizmusával függött össze. Ugyanakkor egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy ez a jelentős mértékben megnőtt és kiterjedt rendszer sem képes önmagában a meghatározott népességcsoportokra kiterjedő szegénység felszámolására, a hátrányok halmozódásának, a leszakadásnak a megakadályozására. A társadalombiztosítás jelentős kiszélesedése után - saját gazdasági bázis és önfinanszírozó mechanizmus nélkül - az 1970-es évek közepétől a működési zavarok egyre érzékelhetőbbé váltak. Az is világossá vált, hogy a rendszer előbb-utóbb szétfeszíti saját gazdasági kereteit, elháríthatatlan forráselégtelenség lép fel, miközben alapvető kérdések megoldatlanok maradnak.

Miután a szociálpolitikai rendszer - már az 1970-es évek közepétől esedékes - reformjára nem került sor, a kibontakozó válságos gazdasági helyzet alapján, a foglalkoztatás körülményeinek megváltoztatása mellett, az életszinvonal jelentős csökkenésének és a felgyorsuló inflációnak a hatására az elmentmondások erőteljesen kiéleződtek. Ehhez jelentősen hozzájárult a lakossági-közösségi infrastruktúra nagyfokú relatív - magánszférához viszonyított - leromlása, az infrastruktúra - elsősorban a lakásszektor - fejlesztését és működését is súlyosan érintő erőteljes restrikció. Ennek hatására

- megrendült a társadalom anyagi, munkahelyi és lakásbiztonsága. Ez gyengíti a felelős éleltstratégiák kialakítását, és alapja a kiszolgáltatottság, a társadalmi bizonytalanság érzésének;

- a válság terhei nem egyenletesen oszlanak el. A korábban is hátrányosabb helyzetű társadalmi csoportok kritikus helyzetbe kerültek, szélesedik a szegénység;

- a gazdasági válság különösen erőteljesen sújtja a társadalom periférikus és elesett csoportjait, elsősorban a munkahely elvesztésén, a felemelkedés lehetőségének szinte teljes bezáródásán, a társadalmi türelmetlenség, és az előítéletek súlyos növekedésén keresztül;

- az oktatás és az egészségügy meghirdetett elvei és gyakorlata közötti jelentős különbség, az első lakáshozjutás rendkívülivé vált nehézségei, és az első munkahely bizonytalanná válása egyik oldalról súlyosan érinti a pályakezdő fiatal nemzedékeket, másik oldalról a kulturált munka-

sulni és artikulálódni. A jövőben is érvényesül az az átrendező hatás, amely egyrészt a kialakuló tulajdon- és piaci viszonyokban betöltött szerep szerint, másrészt a kultúra elsajátításának lehetőségei szerint tagolja elsősorban a társadalmi csoportokat.

Az egyes emberek, családok helyzetére egyre szélesebb körben lesz az inkonzisztencia jellemző, azaz a különböző társadalmi előnyök és hátrányok egyes embereknél, csoportoknál nem egyszerre, együttesen jelentkeznek. Már a mai magyar társadalom mintegy kétharmada is a társadalmi különbségeket leíró tényezőkben (lakókörnyezet, lakás, anyagiak, fogyasztás, műveltség, munka, érdekérvényesítés) egyszerre rendelkezik az átlagnál jobb és rosszabb mutatókkal. Az ilyen típusú társadalmi előnyök átválthatósága korlátozott. Egyre kevésbé lesznek meghatározhatók az osztályok és rétegek közötti választó vonalak, egyre inkább különféle egyéb tényezők (pl. egészségi állapot, családi viszonyok, életkor, etnikai-nemzetiségi háttér stb.) fogják meghatározni, hogy ki hol helyezkedik el az egyenlőtlenségi rendszerben. A társadalom- és gazdaságpolitikának (ezen belül a szociálpolitikának) tehát a jelenleginél differenciáltabban rétegzett társadalmi szerkezettel lehet és kell számolnia.

Bár általánosságban az 1960-as évek óta a magyar társadalom nem vált zártabbá, az utolsó 10-15 évben bizonyos rétegeknél a mobilitás csökkenése tapasztalható. Gyakoribbá vált az inkonzisztens mobilitás, tehát miközben az egyén bizonyos területeken (pl. szakismeret, műveltség) előrébb jut, másokban (pl. jövedelem) nem, vagy fordítva. Így a társadalmi státusz egészét tekintve, csökkent a kedvezőbb helyzet elérésének lehetősége. Egyre gyakoribbá válik - s ezzel a jelenséggel még hosszabb ideig számolni kell - az olyan lefelé irányuló

mobilitás, amikor az egyén relatív helyzete azért romlik, mert nem tud lépést tartani az átlagos felemelkedés mértékével. Az utóbbi évtizedben kialakult egy több vonatkozásban is (jövedelmi és műveltségbeni stb.) látható halmozottan hátrányos helyzetű "alsó réteg", amely várhatóan továbbörökíti kedvezőtlen helyzetét az utódgenerációkra is. A következő időszakban tehát a társadalom zártabbá válásának tendenciájával kell számolni.

Nagy és növekvő a családi meghatározottság szerepe. Így az egyén mobilitási esélyeit egyre inkább a családok társadalmi, vagyoni, kulturális státusza határozza meg. A lakosság egészségi állapota jelentősen romlott az utóbbi időben, az aktív korú népesség munkavégző képessége csökkent. Ebben szerepet játszanak a rehabilitációs rendszer diszfunkciói is. Elsősorban a krónikus nem-fertőző betegségek, a mozgásszervi betegségek és a mentális problémák növekedtek, és szaporodtak az ezek kialakulásában szerepet játszó kockázati tényezők. A következő időszakban nagy és nő a veszélye az egészségkárosító környezeti hatások és életviteli formák fennmaradásának.

Elkerülhetetlen az is, hogy a társadalomban növekedjen a halmozott hátrányokkal jellemezhető csoportok aránya:

- a cigányság demográfiai mutatói, bár közelednek az össznépeséghez, de a belátható jövőben - korösszetételük miatt is (hisz körükben sajnos sokkal kedvezőtlenebbek a betegség és halálozási mutatók) - magasabb népességszaporulattal jellemezhetők, az ezredfordulóig létszámuk kétségtelenül mintegy félmillió főre lesz becsülhető;

- az orvostudomány vívmányai egyre több megszülető gyermek életbentartását teszik lehetővé, a csecsemőhalandóság a változatlanul magas arányú kóraszülés mellett az utóbbi években örvendetesen csökken. Ezzel - és környezeti-baleseti hatásokkal - együttjáró mellékhatás azonban, hogy a fogyatékos és sérült gyermekek, egyének száma tovább nő;

- a társadalmi folyamatok, a társadalom átmenetisége, értékváltsága, értékzavarai együttesen a gazdasági körülményekkel nagy valószínűséggel a társadalmi beilleszkedési zavarok további növekedését eredményezik. Ha a munkanélküliség nagyobb méretűvé és tartóssá válik, az ennek a folyamatnak külön is lökést adhat.

A fentiek mellett a következő években további, új társadalmopolitikai, szociálpolitikai kihívások is jelentkeznek:

- az elmúlt két évtized a magyar falu fejlődésének talán mindenkor legjelentősebb időszaka volt a jövedelem, termelési színvonal és civilizáltsági fok tekintetében. A következő évtizedben e vívmányokat több veszély fenyegeti. Egyrészt a falusi elvándorlás miatt - ami elsősorban is a kisebb településeket érinti - rohamosan nő azon települések száma, amelyben a szociális, egészségügyi, oktatási szolgáltatások csak igen nagy ráfizetéssel tarthatók fenn.

1970-ben 670 500 főnél kisebb község volt, 1980-ban 833, számuk 1990-re meghaladja az 1100-at. Még gyorsabb a 200 főnél kisebb községek számának növekedése. 1970-ben 119 ilyen volt, 1990-ben 350 lesz.

Tekintettel arra, hogy e községekben zömmel idősök laknak, minimális ellátásuk is egyre nagyobb gond lesz. Miután a mezőgazdasági termelés valószínűleg igen jelentős értékesítési válságnak néz elébe és ha a támogatások volumene csökken, a mezőgazdasági területeken a nehézipari körzeteknél lényegesen nagyobb jövedelmi és foglalkoztatási és szociális problémák keltkehetnek;

- eddig a jövedelmi színvonalat döntően befolyásoló tényező a családok demográfiai összetétele, a kereső-eltartott arány volt, amit a lakosság - bár igazságosnak nem tartott - de többé-kevésbé objektíve adottként elfogadott. Az elkövetkező időszakban egyre nagyobb szerepet kap a szektorális hovatartozás, a második gazdaság jövedelméhez való hozzájutás, a tőkejövedelmek lehetősége. Mivel a lakosság összes jövedelmének egyre kisebb hányada (a kilencvenes évek elején már csak mintegy 30-31 %-a) áramlik ki a hivatalos bércsatornákon, egyre inkább ellentmondásos lesz azon szociálpolitikai juttatások, kedvezmények funkciója, amelyek valamilyen formában a kimutatott jövedelmekhez kapcsolódnak. A szociálpolitikai ellátások diszfunkcióinak veszélyei tehát megnövekednek.

3. Gazdaság és szociálpolitika

Ha a középtávú koncepció időhorizontját 5-7 évnek tekintjük, mindenképpen azzal kell számolnunk, hogy egy viszonylag hosszú és nehéz átmeneti időszak következik, amikor a gazdaság jövedelmének, termelési volumenének (a szociálpolitikai bizonyosan nem gyorsabban) növekszenek, belső felhasználásra rendelkezésre álló erőforrásai pedig lényegében szinten maradnak. Ennek alapvetően két oka van:

- az egyik ok az, hogy a gazdaságban túl hosszú ideig hagyunk alacsony hatékonyságú alacsony, esetleg negatív jövedelemtermelő képességű, csak korlátozottan - szocialista viszonylatban - piacképes tevékenységeket fennmaradni. Ezek terjedelme mára úgy megnőtt és gondjaik olyan válságossá váltak, hogy megszüntetésük halaszthatatlan, ugyanakkor komoly gazdasági megrázkódtatások nélkül nem valósítható meg. Mivel az ezeket pótló hatékonyabb tevékenységek kialakulása időt igényel, szükségképpen a gazdaságnak lesz egy olyan - hosszabb - időszaka, amikor a termelésnövekmény csak rendkívül korlátozott lesz, mivel az új, vagy fejlődő tevékenységek növekménye döntően csak a leépülőkből, visszafejlődőkből fakadó termelés kiesést pótolja, kompenzálja.

- a másik ok gazdaságunk eladósodottsága. 1989-91-ben arra törekszünk, hogy az adósságállomány növekedését megállítsuk, és ez szükségszerűen növekvő aktívumot, a termelt és felhasznált nemzeti termék növekedése között jelentős ütemkülönbséget tétel fel. 1991. után néhány évig pedig törlesztési kötelezettségeink növekednek meg olyan mértékben, ami a termelés és a belső felhasználás közötti "rés" csökkentését nem teszi lehetővé.

Ha a belső felhasználásra rendelkezésre álló jövedelem nem is nő, ez nem jelenti még azt, hogy a szűkebb értelemben vett társadalmi juttatásokra fordított jövedelemrész ne növekedhetne. Ezt önmagában kikényszeríti a népesség demográfiai összetételének változása. Ennél is lényegesebb tényező azonban az, hogy ma a termelési költségeknek az árakban való következetesebb érvényesítése nyilvánvalóan azoknak többé kevésbé a juttatásokban való kompenzációját feltételezi, továbbá a munkanélküliség nyílt megjelenése, az eddig bérként megjelent jövedelmek egy részét a juttatások szférájába teszi át.

Maga a strukturaváltás, a gazdaságirányítás korszerűsítése programjának végrehajtása tehát egyrészt előfeltételezi, de másrészt követelményként ki is termeli a szociális juttatások aránynövekedését. A munkajövedelmek és a juttatások között tehát korántsem úgy áll fenn az ellentmondás, ahogyan gyakran feltételezik, - azaz, hogy a juttatások növekedése fékezne a hatékony termelésfejlesztést. Nyilvánvaló azonban, hogy ha a juttatások, a szélesebb értelemben vett szociálpolitika rendelkezésére álló források szerény mértékű növekedésével számolhatunk is, ez a növekedés csak korlátozott lesz és távolról sem elég arra, hogy a társadalomban eddig felhalmozódott és újonnan jelentkező - akárcsak a súlyosnak minősíthető - igények kielégítésére elegendő legyen.

A szociálpolitikában csak funkcionális újragondolás és igen szigorú prioritásképzés és sorrendiség alapján lesz lehetséges a legszükségesebb igények kielégítése. Az e célra rendelkezésre álló források - reálértékben évi 2-3 százaléknál nagyobb növekedésére aligha számíthatunk. A gazdaság erőteljesebb szelekciója, tagolódása és diverzifikálódása révén, bizonyos ágazatok, vállalatok nagyarányú leépülése révén egyre jelentősebb számú ember kerül abba a helyzetbe, hogy hosszabb-rövidebb ideig a szociálpolitika védelmére szorul. Ezzel jelentősen megváltozik a szociálpolitikai gondoskodást igénylők összetétele, ami a korábbtól eltérő, új megközelítéseket is igényel.

Az új struktúrák létrehozásában - a hatékonysági követelményekkel harmóniában - az emberi és szociális szempontoknak explicit helyet kell kapniuk. Nem lehet szó továbbá a vállalati szociálpolitikai gondoskodás visszafejlesztéséről sem, csupán arról, hogy azt a vállalatok jobban saját stratégiai érdekeiknek a szolgálatába állítják és egész tevékenységükbe racionálisabban integrálják.

A következő öt évben folytatódik az a tendencia, hogy csökken a klasszikus első gazdaságból - tehát az állami ipari nagyüzemek főprofilú tevékenységéből - származó jövedelmek és nő az új vállalkozási formák, magángazdaságok, másodállások, tőkejövedelmek, illegális jövedelmek, stb. származó jövedelmek aránya. Ez a tendencia persze nem végtelen, de az új típusú nagyvállalat létrejöttéig, a nagy-közép és kisvállalkozások közötti egészségesebb arány megvalósulásáig feltehetően folytatódik. Lévéen a második gazdaságból származó jövedelmek és a tőkejövedelmek a klasszikus alkalmazotti béreknél lényegesen differenciáltabbak, a szociálpolitika maga elé tűzött feladatainak is változnia kell. A pénzbeni társadalmi juttatások rendszere nem léphet fel általánosságban azzal az igénnyel, hogy a demográfiai stb. helyzetből fakadó jövedelmi különbségeket érdemben mérsékelje, hanem elsősorban azzal a szerényebb, de reálisabb céllal, hogy "szociális hálóként" a társadalmilag nem elfogadható abszolút élethelyzetek, vagy relatív helyzetromlások ellen garanciákat nyújtson. A "közeliítő, kiegyenlítő" célt - lehetőségeinek keretei között - a családot megcélzó támogatási rendszernek és az ezt kiegészítő adórendszernek kell betöltenie.

A következő öt év társadalmi-gazdasági strukturáinak legkritikusabb eleme az "átmenetiség". A régi központilag hierarchizált, tagolt és irányított rendszerből a következő évtizedben kell/ene/ létrejönnie egy új (szocialista) típusú vegyes piacgazdaságnak, ahol azonban egyelőre az ágazatok, rétegek, egyének helyzete kialakulatlan, az új struktúrák nem jöttek létre, az érdekek egyeztetésének és konfrontációjának új, ma nem is belátható konfliktusai jönnek létre. Sajnos az egyetlen többé-kevésbé biztos pont a megfoghatóan több szempontból hátrányos induló eséllyel rendelkező csoportok, rétegek kritikus lesüllyedésének veszélye.

A SZOCIALPOLITIKA ALAPELVEI ÉS CÉLRENDSZERE

A szociálpolitika alapelvei és célrendszere

A szociálpolitika a társadalompolitikának egyik alrendsze-
re, s egyben aktív tényezője az életszinvonal-politikának
is. Következésképpen alapelvei, céljai, értékei, részei, kö-
vetkezményei annak az általános társadalmi cél- és érték-
rendszernek, amelyet követni kívánunk.

Gazdaságilag és politikailag tagolt társadalmunkban a külön-
böző egyének, csoportok természetesen sokféle - s napjaink-
ban mind markánsabban megfogalmazott - cél- és értékrendet
követnek. Mindazonáltal - nem függetlenül a szocializmus ed-
digi hazai történetétől - ma is domináns az a fő vonal, me-
lyet az európai humanista, baloldali progresszív gondol-
kodás alapelvei jellemeznek, s amelyet bizvást tekinthe-
tünk iránytűnek szociálpolitikánk kialakításában. Indo-
kolt áttekinteni azokat a célokat, értékeket, s a hozzájuk
kapcsolódó szűkebb értelemben vett szociálpolitikai alap-
elveket, amelyekre a koncepciót alapozni kívánjuk. Külön
hangsúlyt kívánunk itt adni azoknak az elemeknek, amelyek
ezen értékek új körülmények között változó hangsúlyait, ér-
telmezését jelentik, legalábbis ahogyan azokat a koncepció
kidolgozása során értelmeztük, vagy a korábbi felfogáshoz
képest újraértelmeztük.

Az alapelvek és értékek, a távlatilag követendő célok nem a
gazdaság helyzete, szűkös erőforrásai miatt változnak, nem
az aktuális helyzet "megideologizálását" jelentik. Hanem
alapvetően társadalomfelfogásunk módosulása miatt változnak.
Ugyanakkor fenntartjuk azokat - a mai körülmények között né-
ha túl távlatinak tűnő - alapkövetelményeket, amelyeket ma
talán az eredetileg elgondoltnál hosszabb idő alatt és nehe-
zebben tudunk elérni.

1. Az alapul vett társadalmi értékek és célok

a) A társadalom egyik alapvető, elemi igénye a létbiztonság erősítése, a társadalmilag elfogadható szintű léthez való jog érvényesülésének biztosítása. A létbiztonságba beleértendő a jövedelmek, a munkavégzési lehetőség, valamint az alapszükségletek kielégítésének biztonsága. E célok közelítését a társadalmi szolidaritás, a jogszerűség, a közös ügyekben való demokratikus részvétel és a humanizmus társadalompolitikai elveinek alkalmazása követeli meg és segíti elő.

A létbiztonság újratemtése hosszabb távon tehát elengedhetetlen feltétel. Ugyanakkor a létbiztonsághoz kapcsolódó garanciáknak bizonyos értelemben változniuk kell.

A foglalkoztatás új jellemzői mellett nő a mobilitási és át-képzési gazdasági kényszer, s emiatt csökken a már meglévő munkahelyhez, beosztáshoz és az adott szakirányú képzettséghez fűződő stabilitás garanciája. A munkahely- és szakmaváltoztatás intézményes feltételeit központi és helyi állami segítséggel kell megteremteni. Az állam szerepének súlypontja az egyes gazdasági tevékenységek eredményének garantálásáról a tevékenységek kereteinek biztosítására tevődik át, nagyobb cselekvési lehetőséget és egyben felelősséget is adva a gazdasági élet résztvevőinek.

Ezzel összefüggésben a létbiztonság fenntartásában vállalt állami szerep súlypontja fokozottabban - de korántsem kizárólagosan - áttevődik a szociálpolitikára. Ennek elemei különösen három vonatkozásban erősítendőek. Egyrészt, hogy a pályakezdéshez, a családalapításhoz a fiatalok megfelelő feltételekkel és perspektívával rendelkezzenek, másrészt,

hogy a növekvő számú idős, egyedülálló illetőleg önmagáról gondoskodni képtelen emberek ellátásának, gondozásának feltételei ne csak anyagi, hanem humán oldalról is megteremtődjenek, harmadrészt, hogy a többszörösen hátrányos helyzetben lévő rétegeknél a többszörös hátrány és újratermelődésének, átöröklésének feltételei viasszaszoruljanak. Ez egyben magában foglalja azt a követelményt is, hogy hosszabb távon el kell érünk, hogy minden nem munkaképes állampolgár számára meghatározzuk és állami garanciával is biztosítsuk az alapvető szükségletek kielégítésének egy társadalmilag meghatározott minimális szintjét (fogyasztásban és infrastruktúrális alapellátásban), és a minimális bér lépést tartson a mindenkori alapvető szükségletekkel.

b) A szocialista eszmerendszerben és a közvéleményben is mélyen gyökerező egyenlőség eszmény megváltozott feltételeknek megfelelő értelmezése, reális kibontakozási lehetőségének megteremtése társadalompolitikánk alapvető feladata.

Az előttünk álló hosszabb időszakban elsősorban az életkörülményeket meghatározó feltételrendszerekben - lakás, települési, iskolázási, művelődési, egészségügyi, közlekedési stb. viszonyokban - fennálló mennyiségi és minőségi jellegű különbségeket kell mérsékelni úgy, hogy a különböző rétegek és társadalmi csoportok pályaválasztási, munkavállalási, jövedelemszerzési lakáshozjutási és művelődési esélyei közeljenek egymáshoz. Az esélyek egyenlőtlenségének ilyen jellegű mérséklése egyben a társadalmi és erkölcsi követelmények oldaláról megalapozza a teljesítmény nagyobb fokú anyagi elismerésének, a bérek és keresetek ezen alapuló differenciáltságának lehetőségeit.

Az egyenlőség eszmény érvényesítésének módosuló eleme kell, hogy legyen, hogy egyrészt a társadalmi előrejutás és elismertség ne kapcsolódjon olyan szorosan a születéshez, társadalmi adottságokhoz, illetve a hivatali, vállalati, szervezeti hierarchiákhoz, másrészt nagyobb teret és lehetőséget kell biztosítani az iskolarendszeren kívül szerzett tudás és szakismeret elismerésének. Az iskolarendszer ugyanis - bármennyire is erőfeszítéseket tettünk és kell tennünk ezirányban - nem tudja betölteni a társadalmi mobilitás és esélykiegyenlítés kizárólagos eszközének szerepét.

Az egyenlőség eszmény módosult feltételek közötti érvényesítésénél figyelembe kell venni, hogy az nem azonos az uniformizálással, sőt a társadalom érettségét bizonyítja, ha egyenlő értékű, különböző életvitelek alakulnak ki (városi, falusi, munka-, megtakarítás-, vagy éppen szabadidő-centrikus) és ezek közül egyiknek sem tulajdonítunk kizárólagos szerepet.

c) Az előttünk álló hosszabb fejlődési szakasz gazdasági és társadalmi jellemzői hangsúlyozott követelménnyé teszi a társadalom nyitottságának fenntartását. Ez a jövőben részben más körülmények között, részben nehezebb feltételek között fog megvalósulni. A nyitottságot hordozó társadalmi mobilitás szerkezete ugyanis sok vonatkozásban átrendeződik. A hagyományos értelemben vett osztályok és rétegek között a mobilitás bizonyos fokig lelassul, mialatt ezek az osztályok és rétegek életkörülményeiben és életmódjukban tovább közelednek egymáshoz. Új vonása a mobilitásnak, hogy megnő a "szerepcserék" súlya. (Értelmiségi gyermekéből szakmunkás, ipari dolgozóból mezőgazdasági dolgozó.) Erre megfelelő intézmények kifejlesztésével az oktatás, ezen belül elsősorban a középfokú oktatás korszerűsítésével fel kell készülni.

Előtérbe kerülnek a társadalmi mobilitás új csatornái: szakmaváltás, ágazatváltás, területi mobilitás, életformaváltás, stb. Ezek a folyamatok csak akkor erősítik a társadalom nyitottságát, ha a társadalompolitika intézményei és eszközei a társadalmi értékekkel összhangban képesek befolyásolni ezeket.

A társadalom nyitottságának fenntartásában, illetve szélesítésében meghatározó szerepet játszó tényezők között is kiemelkedik az oktatási rendszer társadalmi hatékonysága, kiegyenlítő funkcióinak megvalósulása, az iskolarendszer nyitottsága, a közművelődés erre is épülő intézményi, technikai személyi és tartalmi korszerűsödése.

d) Egyre fontosabb értékke válik, illetve nagyobb hangsúlyt kell kapnia a gazdaság és társadalom, a kultúra egészét átható demokráciának. Ez nem csupán az országos szintű politikaigazgatási mechanizmus fejlesztésére érvényes, hanem a helyi tanácsi és üzemi szintekre, a kisebb csoportok, közösségek önszerveződési, öntevékenységi lehetőségeire, a különböző társadalmi csoportok, rétegek érdekképviselési és érdekérvényesítési lehetőségeire, magatartási kultúrájára is. A gazdaság és társadalom horizontális kapcsolatainak erősítése a demokrácia szélesítésének fontos eszköze, amelynek intézményi feltételei ugyancsak továbbfejlesztendők. A demokratikus formák fejlődése jelentősen hozzájárulhat ahhoz, hogy a kisebb kollektívák szerepe is növekedjen a gazdasági teljesítmények fokozásában, a gazdálkodó egységek hatékonyabb működésében, az életkörülmények javításában, mindezen keresztül az emberi tényezőkben rejlő növekedési, minőségjavítási tartalékok jobb feltárása és hasznosítása is lehetővé válik.

2. A szociálpolitika céljai és alapelvei

A szociálpolitika determinációi jóval sokrétűbbek annál, semhogy egyetlen elvre ráépülhetnének. Mindenképpen tisztázni szükséges azonban, hogy mit értünk a kinyilvánított elveken, azokat hogyan érvényesítjük, és a kinyilvánított elvek hogyan kombinálhatók egymással úgy, hogy egymás hatását ne semlegesítsék, hanem többé-kevésbé konzisztens sokszektorú rendszert alkossanak.

Kiindulva az előző alfejezetben felsorolt általános társadalmi célokból és a szociálpolitika sajátos funkcióit mérlegelve a távlati szociálpolitika céljait nyolc alapelvben foglaltuk össze:

a) Az elemi szintű létbiztonság elve alapján az ahhoz szükséges jövedelem illetve szolgáltatások - meghatározott feltételek mellett - meg kell, hogy illessék mindazon egyéneket (csoportokat), akik (amelyek) egyéni vagy társadalmi okok miatt nem, vagy csak korlátozottan keresőképesek és nem szereztek társadalombiztosítási jogosultságot, továbbá nem rendelkeznek a létük fenntartásához szükséges minimális eszközökkel sem. Ez a támogatás mindenkit megillet, aki az országban tartózkodási engedéllyel rendelkezik (tehát nemcsak az állampolgárokat). Az állampolgári jogú garanciák valószínűleg csak hosszú idő alatt építhetők ki, ezért még tartósan szükség van - mind a normatív, mind az egyedi rászorultság elve alapján nyújtott - segélyjellegű jövedelmekre. Segélyezési gyakorlatunkban érvényesülnie kell a helyi társadalom kontrolljának, eljárási módjában a humanitás és szolidaritás elveinek.

b) A "lét jogán" nyújtott szociálpolitikai támogatás természetesen csak a lakosság kis hányadát érinti. A szociálpolitikának azonban az egész társadalom biztonságához kell hozzájárulnia:

- ennek legfőbb eszköze a társadalombiztosítási rendszer és annak továbbfejlesztése. A társadalombiztosítás rendszerében mindkét történelmileg kialakult működési alapelvet erősíteni kell: a társadalmi szolidaritási, és az egyéni biztosítási elvet. Az utóbbit a korábbiaknál lényegesen hangsúlyosabban. A társadalmi biztonság növelése azt is jelenti, hogy fokozottabb figyelmet kell fordítani olyan helyzetekre, kockázatokra (válás, élettársi viszonyok felbomlása, tartásdíj-kötelezettség elmulasztása, közös háztartásban élők - pl. két testvér - egyikének elhalálása stb.), amelyeket eddig nem ismertünk el, természetesen kombinálva önkéntes biztosítással;

- a társadalom biztonságának garantálására a szociálpolitika eszköztára nem elegendő. A szociálpolitikának azonban saját eszközeivel és módszereivel hozzá kell járulnia a megelőző intézkedésekhez a társadalmi biztonság más szféráiban is (foglalkoztatás, árszínvonal, alapszükségletek biztonságos ellátása, természeti csapások, közbiztonság stb.). Kritikus szituációkban még szűkebb értelemben vett szociálpolitikai eszközök e célokra való átcsoportosítása is egészében a szociálpolitika céljait szolgálhatja.

c) A szociálpolitika sohasem merülhet ki a nagy általános rendszerek kiépítésében, mert mindig lesznek olyan speciális társadalmi csoportok, amelyek problémáit ezek nem képesek megoldani. A szociálpolitikának alapvető feladata van speciális kezelést és komplex intézkedéseket tartalmazó

programok kidolgozásában a testi, érzékszervi és szellemi fogyatékosok, a rehabilitációt igénylők, a veszélyeztetett ill. már védelemre szoruló gyermekek, a magukat ellátni képtelen betegek és öregek, a hajléktalanok, a beilleszkedési zavarokkal küszködő személyek és családjaik (alkoholista, kábítószeres, súlyosabb mentális zavarokat átélő, büntetett előéletű) csoportok, valamint az etnikai kisebbségek, a menekültek érdekében. A szociálpolitikán belül e speciális programok súlya nő a nagy rendszerekhez képest.

d) Hasonlóképpen és az előzővel összefüggésben a humán szolgáltatások, a személyes törődés súlyának kell növekedni a pénzbeni járandóságokhoz képest. Bizonyítható, hogy idős és beteg embereknél a személyes törődés, a háztartás fenntartásában való támogatás többet jelent a pénzbeni járandóságok növelésénél. A társadalmi beilleszkedési zavarok egyszerű pénzbeni juttatásokkal általában nem is kezelhetők. Mindez a szociális szakemberek az ún. családsegítő szakmákban dolgozók létszámának, képzettségének, anyagi és erkölcsi megbecsülésének növelését követeli meg.

Szükséges olyan, részben hiányzó intézmények létrehozása, mint krízisintervenciós komplex intézmények, átmeneti otthonok (hajléktalanok, családjukat elhagyni kényszerülők, hazulról menekülő asszonyok vagy fiatalok számára), szállást is biztosító otthonok önellátásra átmenetileg képtelen idősök számára, vagy speciális "védett közösségek" létrehozása fogyatékosok, szenvedélybetegek, elmebetegek számára.

Egy civilizált ország szociálpolitikája nem nélkülözheti a teljeskörűen kiépített (és az egészségügyi, iskolai és más hálózatokkal módszeresen együttműködő) szociális alapellátást. Az előttünk álló évek (évtizedek) feladata egy korsze-

rű mentálhigiéniai kultúra, s az azt hordozó szakmai és intézményi szolgáltató hálózat átgondolt kiépítése is. Indokoltnak tartunk e célokra való átcsoportosítást, akár a nagy rendszerek terhére is.

A tágan vett szolgáltatások körébe tartozik a szociális infrastruktúra több eleme, így a lakásépítés, valamint a lakásfenntartás, a megfelelő és higiénikus víz és energiaellátás, az alapvető közlekedési feltételek biztosítása. Fokozódó jelentősége van az egészséges környezet megőrzésének illetve helyreállításának, témánk szempontjából is.

e) A szociálpolitikának természetesen be kell illeszkednie az általános társadalom- és gazdaságpolitika, az átfogó életszínvonal-politika cél- és feltételrendszerébe, miközben azért egyoldalúan nem rendelődhet annak alá. Ez az alábbiakat jelenti:

- a szociálpolitika az elosztáspolitiká önmagában is aktív része. Gazdasági és szociálpolitikai célok nem mérleghetők egyoldalúan, hosszabb távon kölcsönösen egymás feltételét képezik. Középtávon az tűzhető ki célul, hogy a széles értelemben vett szociálpolitikai szempontú elosztás aránya ne növekedjék, de reálértéken fennmaradjon. Ez azt is kell, hogy jelentse, hogy a valóságban lezajlik a szűkebb értelemben vett társadalmi juttatások aránynövekedése, tekintve, hogy számos burkolt, a gazdaságba beépített szociális ráfordítás (ártámogatások, kapun belüli munkanélküliség révén biztosított jövedelmek, diszfunkcionális, de más-honnan hiányzó természetbeni juttatások) eltűnik, illetve nyílt szociálpolitikai támogatássá válik;

- Összhangot kell teremteni a szociálpolitika és a struktúrapolitika között is. A munkanélküli segély színvonalának és differenciálódásának, a szociális tartalmú átképzési és foglalkoztatási programoknak egyben a struktúrapolitika céljait is kell szolgálniuk és megfordítva: a struktúrális feladatok megoldása során - a hatékonysági követelményekből nem engedményeket téve - egyben a szociális szempontok is integrálandók;

- a részpolitikák közül főleg a foglalkoztatás-, a lakás-, az oktatás-, a népesedés-, az egészségügyi-, a bér- és árpolitikának vannak szociális összefüggései. Ezeket - miközben saját konzisztens céljaikat követik - szükségszerűen koordinálni kell a szociálpolitikai alapelvekkel, hogy végülis a kiválasztott eszközök és módszerek valamennyi célrendszerrel a leghatékonyabban szolgálják.

f) Egyértelműbb és világosabb szociálpolitikai elvek alkalmazása szükséges a fogyasztás, a fogyasztói árak, a szociálpolitikai szolgáltatásokhoz való hozzájutás és igénybevétele tekintetében.

- általában elkerülendő a fogyasztói árakkal való szociálpolitizálás, mivel ennek hatása bizonyíthatóan legtöbbször diszfunkcionális. Fokozatosan ennek döntő hányada bérré ill. pénzbeni juttatássá alakítandó át;

- ez alól bizonyosfokú kivételt a lakásfenntartás, az oktatás és az egészségügy jelent. Egyrészt mindenképpen meg kell akadályozni, hogy anyagi okokból kénytelenüljenek családok elhagyni igényjogosultságukat nem meghaladó szintű lakásukat, vagy ilyen okokból ne jussanak minimális szintű lakáshoz sem. Az egészségügyi és oktatási alapellátásnál a

térítési díjmentességet fenn kell tartani, sőt az bizonyos tekintetben bővíthető és erősíthető. Másfelől az anyagi nelyzettől függő térítések rendszere megszüntetendő, egységesse teendő (feltételezve, hogy a gyermeknevelés pénzbeni támogatása nő) és bizonyos, az alapjogosultságot meghaladó szolgáltatások az egészségügyben és oktatásban is díjtételhez kötendők.

g) Anélkül, hogy bármilyen megkülönböztetést tennénk "érdemes" és "érdemtelen" szegények, rászorulóknak között, az önsegítés, az érintettek saját kezdeményezésének támogatása mindenképpen érvényesítendő a szociálpolitikában. Ez jelenti, hogy

- mindenképpen érzékelhető különbségnek kell lenni a munkadíj és a munka nélkül szerzett támogatás között, nehogy a segélyezés az önerőfeszítéssel szemben ellenérdekeltséget jelentsen;

- a lakáshoz jutásnál, a továbbtanulásnál, átképzésnél, a vállalkozásnál, saját egzisztenciateremtésnél az egyéni erőfeszítést honoráló juttatási rendszer vezetendő be;

- ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy az önsegítés támogatása mellett az alkoholista, a börtönbüntetését töltő, stb. személy családja lehetetlenülő helyzetbe nem kerülhet, sőt legtöbbször külön védelmet, támogatást igényel. Ez az elv nem sértheti a lét jogán biztosítandó szociálpolitikát.

h) Végül egyértelművé kell tenni, hogy az állam meghatározott garanciális kötelezettségei mellett a szociálpolitikai gondoskodás nem egyszereplős állami feladat. Csak a többszereplős egyben sokszektorú szociálpolitika tesz lehe-

tővé egy hatékonyabb, differenciáltabb, jobban sajátos igényekre szabott és egyben ösztönzőbb szociális gondoskodást. Ebben az állam központi és helyi szervei, a társadalmi szervezetek, a Vöröskereszt és az egyházak, a vállalatok, vállalkozók, non-profit szervezetek, magánosok és azok csoportosulásai, a helyi társadalom lokális közösségei, az egyesületek, alapítványok részvétele között ésszerű arányokat kell kialakítani. A nyújtandó állami támogatás szektorsemleges legyen, azaz csak a nyújtandó szolgáltatás mennyiségétől és minőségétől, és ne az azt biztosító szervezet mibenlététől függjön. Mindez a szociálpolitika minden szintjén és szektorában nélkülözhetetlenné teszi a demokratikus részvétel és kontroll nemcsak intézményesülését, hanem szinte természetes, mindennapi kultúrájának elsajátítását.

3. A családpolitika, mint a szociálpolitika fő szintere és célja

Értelmezésünk szerint a jövőben a szociálpolitika jelentős része tudatos családpolitikává válik. A társadalmi gondoskodás nemcsak az egyénekkel foglalkozik, akiknek problémái közösségi kezelést igényelnek, hanem már e problémák okainak kivizsgálásánál figyelmet fordít ezen egyén mikroközösségbeli, elsősorban családi viszonyaira, feltételezi, hogy ezek is közrejátszanak a zavarok kialakulásában, majd a segítségnyújtásnál is számol a családdal és ennek működését is befolyásolni kívánja. Ez a stratégia legjobban a mentális betegségek diagnosztizálásánál és gyógyításánál fejlődött ki, de ugyanígy indokolt a családok egyes tagjainak anyagi természetű, munkaügyi, egészségi vagy szocializációs problémáinak kezelésénél is.

A családpolitika feladatait számbavéve és a lehetőségeket mérlegelve elsőnek a jövőbeni családpolitikát irányító családkép kérdésében kell állást foglalni. Itt értékítéletről van elsősorban szó, de nem hagyható figyelmen kívül az általános eszmei és politikai fejlődési irány sem. Ha ugyanis a családdal kapcsolatos értékek ezzel szöges ellentétben állnak, akkor aligha várható, hogy a társadalom többségét meg lehet nyerni arra, hogy egy ilyen családképnek megfelelő program megvalósításában közreműködjen. A jelenlegi fejlődés során a pluralizmustól azt várjuk, hogy a többféle elképzelés és érdek szabadabb kifejtése, képviselete, valamint ütköztetése révén az egész társadalmi fejlődést sikerül jobban előmozdítani. Célszerűnek látszik ezt a családpolitika területén is alkalmazni. Ez a pragmatikus családkép elfogadását jelenti.

A családpolitika legtöbb területén a pragmatikus családkép alapján folytatott tevékenység nem jelentene változást az eddigi gyakorlathoz képest. Néhány területen, így a gyermekvállalás és a házasságok felbontásának kérdésében el kellene fogadni, hogy az embereknek, családoknak joguk van különböző elképzelések kialakítására és gyakorlat követésére, amely megvalósításában az államhatalom nem korlátozhatja őket és nem is bélyegezheti meg. Ez viszont nem jelenti, hogy a többségi véleményt képviselő kormányzat ne nyújthatna fokozottabb támogatást azoknak, akik a társadalom egésze szempontjából általa kívánatosabbnak tartott magatartást tanúsítják. Itt csak arra kell vigyázni, hogy ne minősülhessenek célprémiumoknak olyan társadalmi juttatások, amelyek az adott gazdasági-társadalmi viszonyok között majdnem mindenki számára csak az állami kiosztás révén érhetők el, mint például az elmúlt időkben a fiatal házasságok számára az önálló lakás volt.

- Egy a pluralitás elvét elfogadó családpolitika nem zárkozhat el a házasságkötés nélküli együttélések elismerése elől, s ezeket is részesítenie kell ugyanazon támogatásban, mint a legalizált családokat, másrészt viszont a családpolitika igényt tarthat arra, hogy az együttélők eleget tegyenek olyan regisztrációs, információ szolgáltatási követelményeknek, amelyek a szolgáltatások biztosításához szükségesek. Valószínű, hogy a legjobb indulattal sem lesz képes a szociális ellátás az együttélők és azok gyermekei számára automatikusan ugyanazt a támogatást és védelmet nyújtani, mint a házasságban élőknek; ezért kívánatosnak látszik kiküszöbölni minden olyan szabályozást, mely hátrányos helyzetbe hozza a törvényes házasságban élőket, - például abortusz engedélyezésénél, ingatlan vásárlásnál- és a házasságon kívüli együttélésben teszi őket érdekeltté.

- A különböző családi életmódok egymás melletti előfordulását elfogadva olyan családpolitika kívánatos, mely tisztetben tartja mind a gyermektelenül maradót, mind a valóban sok gyermek felnevelését vállaló családokat, a ma leggyakrabban előforduló egy- és kétgyermekes családok mellett. Sem egyikkel, sem másikkal szemben nem alkalmaz hátrányos megkülönböztetést, nem tűr az államigazgatás terén megbélyegzést. Viszont tisztában van azzal, hogy a társadalom különböző csoportjának e téren is joguk van preferenciákat kifejezteni, családpolitikai ideáikat propagálni, feltéve, hogy azok nem sértik az állampolgárok személyi szabadságát és nem ütköznek a vallási vagy faji egyenjogúságot biztosító törvényekbe.

- A gyermekvállalással összefüggő kérdések megvitatásánál alapvető, hogy az elmúlt évtizedek során kialakult társadalmi-gazdasági és szociálpolitikai helyzetből induljunk

ki. A fél évszázaddal ezelőtti viszonyokhoz képest a kétkeresős család általánossá vált, mégpedig úgy, hogy a fiatal családokban egyaránt rendelkezik a férj és a feleség az önálló karrierhez szükséges szakképesítéssel, továbbá úgy, hogy a technikai-társadalmi fejlődés nyújtotta lehetőségekkel a családok zöme csak akkor tud élni, ha férj és feleség egyaránt keres. Ez azt jelenti, hogy ha gyermekszülés esetében a feleség átmenetileg inaktívvá válik, akkor egyrészt a család jelentős keresetcsökkenése következik be, másrészt az anya további karrierjét veszélyezteti a szülés, mivel a szakmai fejlődést megakasztja. A két hátrány közül az első részleges kompenzációját sikerült a GYES, illetve GYED bevezetésével elérni, a második viszont továbbra is fennáll, és a nőket szakmájuk, egyéni ambíciók, a családra vonatkozó ideáljaik szerint különbözőképpen befolyásolja a döntésben.

E népesedéspolitikai elképzelésekkel összhangban levő családpolitika feladata a családok számának a fenti hátrányok csökkentése, az eddigiek mellett további lehetőségek nyújtása ahhoz, hogy családjukra vonatkozó terveiket megvalósítsák. Ez a jelenlegi gazdasági körülmények között a GYED-nek a gyermek három éves koráig való kiterjesztését, összegének az árindex alakulásához való kapcsolását, valamint a családi pótlék rendszeres fejlesztését, a gyermeknevelés költségeiben játszott szerepének növekedését jelentené.

- A családpolitika egyik legfontosabb feladatköre a családok segítése abban, hogy gyermeknevelő funkciójukat jól, vagy legalábbis elfogadható módon ellássák, de készen kell állni arra is, hogy végszükség esetén a gyermeket kieljék családjából.

- A családpolitikának feladata, hogy segítséget nyújtson a családoknak abban, hogy megtanuljanak konfliktusaikkal élni, azokat kezelni tudják. Ez része a családra vonatkozó általános szemlélet alakításának, de vannak ezen túlmenően feladatok is. A családpolitika feladatai közé tartozik a konfliktus megoldáshoz való segítségnyújtás is. E segítség nyújtása még nem intézményesült Magyarországon, de a helye már megvan a szerveződő családsegítő központokban.

- Az elmondottakból következik, hogy a pragmatikus családkép alapján működő családpolitika a válás kérdésében nem semleges, a megkötött házasságok stabilitását mind a házasperek, mind a házasságból származó gyermekek, és közvetve az egész társadalom szempontjából kívánatosnak tartja. Viszont nem akarja a házastársakat akaratuk ellenére együtt tartani, mert tisztában van azzal, hogy egyrészt az elmérgesedett házasságban való kényszerű együttélés több kárt okozhat, mint a válás, másrészt, hogy a válás nélküli különélést nem lehet törvényekkel megakadályozni, legfeljebb az áldatlan lakásviszonyok nehezítik meg.

A SZOCIÁLPOLITIKA FEJLESZTÉSÉNEK LEHETSÉGES KÖZÉPTÁVÚ ALTERNATÍVÁI

A szociálpolitika fejlesztésének lehetséges
középtávú alternatívái

A gazdaság renkívül kritikus helyzete és az ezzel járó tartós forráshiány, az adottságok és a feladatok oldaláról való erős determináció, a kialakult szociálpolitikai, társadalombiztosítási rendszerek automatizmusai ellenére nem való az állítás, hogy nem lehetségesek valós szociálpolitikai alternatívák. Ez a helyzet csak akkor állna fenn, ha minden szociálpolitikai célrendszert megváltozhatatlannak tartanánk, és bármely, már kialakult juttatást, támogatást csak felfelé elmozdíthatónak fognánk fel. Ebben az esetben a "státus quo" megváltoztatása, mint lehetőség valóban kizárható. Hosszú ideig lényegében ez képezte a szociálpolitikai gyakorlat alapjait, az árszinvonal növekedése volt a negatív korrekció eszköze, és mindez megakadályozta azt, hogy az új kihívásokra új választokat adhassunk.

A kérdés az, hogy milyen alternatívaképző kritériumok alapján indokolt kiformálni az eltérő szociálpolitikai stratégiákat:

1. Az alternatívaképzés mennyiségi lehetőségei és korlátai

Van-e mód érdemben eltérő forráslehetőségekből kiindulni és azok alapján alternatívákat képezni?

Mint már az előző fejezetekben jeleztük, a belföldi felhasználás lehetőségei a következő öt évre az 1980-as évek második felének szintje körül maradnak. Azt is jeleztük, hogy ez nem zárja ki a társadalmi juttatások, a szociálpolitika rendelkezésére álló eszközök aránynövekedését, ez azonban fel-

tehetőleg döntően a lakossági jövedelmekben egy sajátos konverzió eredménye lesz, amennyiben:

- a mai kifizetett bérek egy része átkonvertálódik újraelhelyezkedési, átképzési, munkanélküli segéllyé;
- az ártámogatások (hitelek) egy része átkonvertálódik pénzbeni juttatássá.

Ezt a konverziót indokolt részletesebben megvizsgálnunk.

Az elmúlt évtizedekben és jelenleg is működő elosztási rendszer a szociálpolitikai juttatásokat részben közvetlenül (családi pótlék stb.) részben közvetve, a fogyasztói árrendszeren, a lakossági hiteleken, a vállalati szférán keresztül osztotta el. Vitathatatlanak tűnik az, hogy a következő években végrehajtandó reformok (árreform, stb.) csökkentik a közvetve elosztott szociálpolitikai juttatások nagyságát és megváltoztatják az így elosztott juttatások belső szerkezetét is. A megújuló szociálpolitikai gondolkodás az új szociálpolitikai koncepció számára lényeges kérdés a változások mértéke, a közvetett szociálpolitikai támogatások új arányai.

Mindezt vizsgálva az első - természetesen felmerülő - kérdés: sok vagy kevés a szociálpolitikai elem, rész jövedelemstrukturánkban és melyek ennek történelmi tendenciái? Ha a szociálpolitikai elem alatt a pénzbeni és természetbeni társadalmi juttatásokat értjük, akkor az alábbi megállapításokat tehetjük:

- Megállapítható, hogy ez az arány az elmúlt évtizedekben jelentősen növekedett. A pénzbeni és természetbeni jut-

tatások együttes összege a GDP-nek 1960-ban 12 %-át, 1970-ben 15 %-át, 1980-ban 20 %-át, 1986-ban 23 %-át tette ki. A tervezett szociálpolitikai intézkedéseket figyelembe véve várható, hogy 1990-ben a GDP-nek ez mintegy 26 %-át, a belső felhasználásnak 27 %-át tenné ki.

Körülményeink között azonban a társadalmi juttatások kimutatott aránya a tényleges szociálpolitikai juttatásoknak nem eléggé megbízható és főleg nem teljes mutatója. Elsősorban azért, mert - az ugyancsak főleg szociálpolitikai meggondolások által motivált - fogyasztói ártámogatások aránya lényegesen nagyobb, mint a tőkés országokban. 1981-ben a GDP közel 9 %-át tették ki, míg a tőkés országok túlnyomó többségében ez az arány legfeljebb 1-2 százalék. Másodsorban, mert különösen az utóbbi években és a közeljövőben teszt szerű nagyobb jelentőségre egy másik támogatáscsoport, a lakossági hosszú lejáratú lakáshitelek kamattámogatása, valamint a lakásépítés szociális támogatása. Ha ezeket a tételeket a lakosság kimutatott jövedelmeihez hozzáadjuk, akkor két új kategóriát, a lakosság "képzett jövedelmét" és a "képzett támogatásokat" kapjuk, amelynek összegeit és arányát az 1. és 2. táblázat mutatja. Ennek alapján az előző mutatószámától lényegesen eltérő nagyságrendet és tendenciákat kapunk, új megállapításokat tehetünk.

- az egyik új megállapítás az abszolút nagyságrendre vonatkozik. A "képzett juttatás" már az 1980-as évek elején elérte a GDP mintegy 30 %-át. Így összevetve a szociálpolitikai alapokon elosztott jövedelem aránya már valóban magasnak tekinthető;

1. sz. tábla

A népgazdasági, egyéni és társadalmi jövedelmek alakulása

								md Ft	
	GDP	Lakosság össz.jöv.	Pénzbeni társ.jut.	Természet- beni társ. juttatás	Fogyasz- tói ártá- mogatás	Hitelka- mat támo- gatás	Lakásépítés szociális támogatása	"Képzett lakossági jövedelem"	"Képzett juttatás"
1980	721,0	461,8	86,0	60,7	58,7	1,6	4,3	526,4	212,3
1981	779,9	501,2	93,9	68,1	67,7	2,0	3,1	574,0	234,8
1982	847,9	539,2	102,4	75,8	69,8	3,9	2,8	611,7	254,7
1983	896,3	581,3	111,8	80,7	72,7	4,7	2,4	661,1	272,3
1984	978,4	634,0	125,6	87,9	65,6	5,5	2,1	707,2	286,7
1985	1033,7	688,5	137,3	97,0	67,6	5,7	3,4	765,2	311,0
1986	1088,9	740,6	148,1	103,3	76,3	7,6	6,5	831,0	341,8
1987	1226,4	806,4	162,8	112,7	84,5	10,1	6,3	907,8	376,4
1988. előz.	1397,2	926,1	202,0	130,0	75,0	16,0	8,0	1025,1	436,6
1989. terv	1579,8	1036,8	244,1	154,9	60,0	25,0	9,0	1136,8	493,0
1990. prog- nózis	1770,9	1170,7	292,9	178,1	50,0	26,0	10,0	1256,7	557,0

2. sz. tábla

A népgazdasági, egyéni és társadalmi jövedelmek aránya

								%-ban	
	GDP	Lakosság össz.jöv.	Pénzbeni társ.jut.	Természet- beni társ. juttatás	Fogyasz- tói ártá- mogatás	Hitelka- mat támo- gatás	Lakásépítés szociális támogatása	"Képzett lakossági jövedelem"	"Képzett juttatás"
1980	100,0	64,0	11,9	8,4	8,1	0,2	0,6	73,0	29,4
1981	100,0	64,3	12,0	8,7	8,7	0,3	0,4	73,6	30,1
1982	100,0	63,6	12,1	8,9	8,2	0,5	0,3	72,1	30,0
1983	100,0	64,8	12,5	9,0	8,1	0,5	0,3	73,8	30,4
1984	100,0	64,8	12,8	9,0	6,7	0,6	0,2	72,3	29,3
1985	100,0	66,6	13,3	9,4	6,5	0,6	0,3	74,0	30,1
1986	100,0	68,0	13,6	9,6	7,0	0,7	0,6	76,3	31,4
1987	100,0	65,8	13,3	9,2	6,9	0,8	0,6	74,1	30,8
1988. előz.	100,0	66,3	14,4	9,3	5,4	1,2	0,6	73,5	30,8
1989. terv	100,0	65,6	15,5	9,8	3,8	1,6	0,6	71,6	31,2
1990. prog- nózis	100,0	66,1	16,5	10,0	2,8	1,5	0,6	71,0	31,4

- a másik új megállapítás és egyben az előzőtől lényegesen eltérő tendencia, hogy a "képzett társadalmi juttatások" aránya az általánosan használt fogalmi rendszer alapján kimutatott, explicit juttatásoktól eltérően nem növekszik. 1981-ben elérte a 30 %-os szintet, és 1988-ban lényegében ugyanezen a szinten van. A jelenség magyarázata, hogy a fogyasztói ártámogatások aránya a GDP-ben jelentősen csökken és ezt az aránycsökkenést a kimutatott juttatások aránynövekedése éppen csak kompenzálta, sőt 1986 és 1988 között már nem is kompenzálta.

A fentiekből lényeges stratégiai következtetés vonható le a következő középtávú időszakra:

A szociálpolitikai stratégia jövedelempolitikai alapjának a "képzett" juttatások arányát is célszerű figyelembe venni, mint a nemzeti termékeknek azt a hányadát, amely szociálpolitikai megfontolások alapján kerülhet felosztásra. Ez az arány ma is viszonylag magas, az adott szituációban rövidtávon ez tekintendő a szociálpolitika lehetséges "elosztási részesedésének", aminek növelésére alig van lehetőség, csökkenésének veszélye azonban fennáll! A kormány 1988-90-ben jelentős támogatáscsökkentő programot kíván végrehajtani, amely minimális változata esetén is a fogyasztói ártámogatásokat 3 év alatt mintegy 26 milliárd Ft-tal csökkenti. Az általános árszínvonal övekedés mellett az aránycsökkenés természetesen nagyobb, 1990-re a fogyasztói ártámogatások aránya a GDP 2,8 %-ára csökkenne, ami ha nem is éri el, de már közel van a fejlett tőkés országok arányához. A támogatáscsökkentési programmal - amely sok esetben valóban diszfunkcionális támogatások megszüntetését tűzi ki célul - alapvetően egyet lehet érteni. Ugyanakkor azonban pl. 1988-ban, amikor a pénzbeni társadalmi juttatások soha

nem látott ütemben (24 %-kal) és mértékben (40 milliárd forinttal) nőnek, ez összességében mégis a képzett juttatások arányának szintenmaradását eredményezi. A számítást kiegészítettük 1990-re vonatkozó prognózisokkal, amely ugyancsak azt jelzi: a pénzbeni juttatások viszonylag jelentős - két év alatt közel 100 milliárd Ft-os - növekedése esetén is a képzett juttatások aránya a GDP-hez viszonyítva az 1986 évi szinten marad.

Szociálpolitikailag figyelembeveendő egy további tétel jelentősége is. Azáltal, hogy a lakáshiteleket üzleti alapokon működő bankok nyújtják a jövőben, az eddigi kedvezményes lakáskamatok és az üzleti kamatszint közötti különbséget - ha a korábbi kamatfeltételek változatlanok - a költségvetésnek kell fedeznie. Ez 1989-ben a lakásépítés szociális támogatásával együtt, eléri a 34 milliárd forintot, ami a GDP 2,2 %-a, a lakossági jövedelmek 3,1 %-a, a "képzett összes támogatások" 7 %-a, ami nagyobb mint a gyermekneveléshez nyújtott összes támogatások (családi pótlék, GYES, GYED, anyasági segély, terhességi segély, ösztöndíj, stb.) 1987. évi összege, de pl. a jövőbeli hitelek változatlan feltételek mellett nyújtása esetén 1995-re 55-60 milliárd forintba emelkedne.

Összefoglalva: úgy véljük középtávon az alternatívképzésnek aligha képezheti alapját, hogy a - többé-kevésbé változatlan - belföldi felhasználásból lényegesen többet - vagy kevesebbet fordítsunk szociálpolitikai célokra. Az adatok bemutatása azonban bizonyította: részben az infláció révén, részben a kompenzációk rendszerén keresztül már eddig is hajtottunk végre lényeges átcsoportosításokat a jövedelmeken - és ezen belül a szociális jövedelmeken - belül és ilyen

lehetőség a jövőben is fennáll. Másrészt - mint látni fogjuk - előbb-utóbb végig kell gondolnunk nagy szociálpolitikai rendszereink működőképességét is. Mindez nemcsak lehetővé, de egyben szükségessé is teszi alternatívák kidolgozását.

A lehetőség tehát az, hogy a szociálpolitika adott keretein belül kíséreljük meg konstrukciójában eltérő, anyagi konzekvenciáiban azonban egymástól nem lényegesen eltérő alternatívákat felvázolni. Ez a megoldás csak akkor lehet egyben reális alternatíva, ha egyrészt csökkenti a szociálpolitikai rendszer feszültségeit, másrészt reagál a társadalmi környezet belátható változásaira. Így tehát az alternatív-képzés abból indul ki, hogy a rendelkezésre álló forrásokban, globális mértékében jelentős mozgástér nincs, az alternatívák kibontása, visszahatása eredményeképpen ez természetesen némiképpen módosul, a mennyiségi eltérés azonban végeredmény és nem kiindulópont. A megkülönböztető, jellemző tartalom a prioritásoknak, preferenciáknak az az eltérő rangsora, amely az alternatívákban megtestesül.

2. I. számú középtávú szociálpolitikai alternatíva

Ez az alternatíva a szociálpolitika eddigi több évtizeden át kialakult prioritásából és preferenciarendszeréből indul ki, és alapvető változást nem tételez fel. Ennek megfelelően feltételezi:

- hogy a szociálpolitika alapvető és döntő feladatait továbbra is a nagy egységes ellátási rendszereknek kell biztosítaniuk;

- hogy ezen belül kiemelkedő jelentősége van a nyugdíjnak és a gyermekes családok támogatásának;

- hogy a növekvő inflációt a nyugdíjasok egy meghatározott - pl. 70 év feletti - csoportjánál, továbbá a gyermeknevelési juttatásoknál kompenzáljuk;

- hogy a családi pótlék rendszer célja az, hogy a gyermeknevelés költségeinek egyre nagyobb hányadát, a távlati (ma meg nem határozható) időben többségét fedezze;

- hogy a szociálpolitikai feladatok ellátása továbbra is alapvetően és döntően az állami egészségügyi szolgálat és a tanácsi szociális gondozás feladata, a korszerűbb intézményrendszer és munkamegosztás felé haladás lassú lehet.

Az alapelvek változatlanlansága mellett ez az alternatíva nem zár ki akár lényeges rendszerbeli változásokat sem. Ilyen lehet a társadalombiztosítási rendszer leválasztása az állami költségvetésről és önfinanszírozó (biztosítási) rendszerben való működtetése. Ilyen az a lépés, hogy a gazdaságfejlődési determinációkból adódóan a szociálpolitika elfogadja a munkanélküliség tényét és bevezeti a munkanélküli segély intézményét. Ilyen a családi pótlékrendszer lényeges megváltoztatása, illetve esetleg a családi jövedelemdó-rendszer bevezetése. Ilyen bizonyos fogyasztói ártámogatásoknak kompenzáló pénzbeni juttatásokká való átalakítása.

Az adott alternatíva a társadalom szociális problémáit első-
sorban az állami szociális szolgálatok által kialakult (és szükségszerűen bővülő) rendszere révén, fiskális alapokon igyekszik megoldani. Ezért, és a kérdés rendkívüli társadalmi érzékenysége sőt robbanékonyága miatt, je-

lentős és befolyásos rétegeket esetleg negatívan érintő átrendezésekhez nem kívánnák hozzányúlni.

Természetesen több anyagi forrásra ezen alternatíva esetén sem számíthatunk, a szociálpolitika forráslehetősége tehát lényegében szinten marad. A nagy rendszerekbe beleépített automatizmusok viszont - nyugdíjasok számának növekedése, új nyugdíjak magasabb szintje, demográfiai rotáció, bérarányos juttatások növekedése, stb. - jelentős nominálnövekedést tesznek szükségessé. Ezt csak árnövekedéssel lehet ellensúlyozni, az árnövekedést viszont bizonyos területeken kompenzálni kell. A kompenzáció viszont ismét megnöveli a nominális jövedelemkiáramlást, ami az eredetileg tervezett-nél tehát megint csak nagyobb árnövekedésnél hozható egyensúlyba. Végsősoron tehát az eredeti rendszerek csak magas árnövekedés mellett működtethetők, ezek jelentős kompenzációkkal egészítendő ki, ami azt jelenti, hogy a nem, vagy csak részben kompenzált területeken a reálértékvesztés továbbra is jelentős lesz.

Mit old meg és milyen feszültségeket váltana ki ez az alternatíva?

Vizsgáljuk először a társadalmi juttatások legnagyobb tételét, a nyugdíjakat:

A nyugdíjasok száma évente 1,6-1,7 %-kal nő. A demográfiai csere tehát az, hogy új magasabb nyugdíjasok lépnek be és kis nyugdíjasok lépnek ki (halnak meg) a nyugdíjas állományból (a 60 éves és a 80 éves férfiak havi nyugdíja közötti különbség mintegy havi 2000 Ft). Ez önmagában a nyugdíjösszeget - minden emelés nélkül - ugyancsak mintegy 2 %-kal növeli, tehát e két hatás együttesen egy csaknem 4 %-os automatizmust jelent.

Ezt figyelembevéve, ha a nyugdíjak aránya az elosztható jövedelmeken belül nem növekedne, a korábban megállapított nyugdíjak reálértéke átlagban évi 5-6 %-kal csökkenne, mivel a nyugdíjasok árindexe a KSH kimutatása szerint mintegy másfél százalékponttal nagyobb az átlagnépességénél. A nyugdíjösszeg jelentős, az árnövekedést 5-6 százalékkal meghaladó növekedése, a GDP-ből való részarányának mintegy évi 0,6 százalékpontos növekedése lenne szükséges ahhoz, hogy a korábban megállapított nyugdíjak reálértéke fennmaradjon. Valamennyi nyugdíj reálértékét ez elvileg biztosíthatná, de a kialakult kompenzációs mechanizmus - eddig érthető okokból - jelentős átcsoportosítást hajtott végre az alacsonyabb nyugdíjak javára, a magasabb nyugdíjak terhére (pl.: 1989-re az 1980-ban megállapított 1500 Ft-os nyugdíj reálértéke 9 %-kal nőtt, az 5000 Ft-osé 35 %-kal csökkent). Ha tehát ez a tendencia folytatódna, akkor 1993-ra, miközben a nyugdíjak aránya a GDP-ből az 1980. évi 7,7 %-ról 13 %ra nő, az 1980-ban megállapított 5000 Ft-os nyugdíj reálértéke a felére csökken. Mindkét folyamat - a nyugdíjösszeg aránynövekedése és a magasabb nyugdíjak reálértékvesztése jelentős feszültséggel járó folyamat.

Ha a jelenlegi nyugdíj-rendszer fennmarad, tehát 70 éven felül biztosítjuk a reálérték megőrzését (amit ugyan 1989-ben nem következetesen valósítottunk meg!), akkor is ugrásszerű igénynövekedés következik be. A 70-74 év közötti korosztályok létszáma ugyanis a következő öt évben mintegy 60 %-kal emelkedik. (Jelenleg ugyanis a 70-74 éves korosztály az I. világháború alatt született rendkívül alacsony létszámú korcsoportokból áll. A következő 5 éves korosztály létszáma ma ennek közel kétszerese, a vizsgált időszakban pedig - a halálozások miatt mintegy 60 %-kal magasabb lesz a mainál.)

Új pénzbeni juttatásként jelenne meg a munkanélküli segély. Ha - igen szerényen - ázzal számolunk, hogy évente mintegy 20.000 fő válik munkanélkülivé, a segély összege 1989-ben kb. 2 md Ft, 1990-ben 4 md, 1993-ban 13 md Ft. Ez természetesen inkább az alsó határ, amely 1993-ban is csak 2 %-os munkanélküliségi aránnyal számol. Ha a struktúraváltozást valóban következetesebben hajtják végre, a munkanélküliség ezt is meghaladhatja.

A családok, a gyermeknevelés pénzbeni támogatásának főbb feszültségei kezelésére a demográfiai átalakulás, a mai-nál kissé kedvezőbb lehetőségeket nyújt. A következő öt évben a pótlékra jogosult gyermekek száma mintegy 13-15 %-kal csökken, mert az 1974-76-ban született nagylétszámú korosztályok 1993-ban 17-19 évesek lesznek, tehát jelentős hányaduk a családi pótlék jogosultságából "kikerül". Az 1988. évi kiinduló szinthez viszonyítva tehát a fajlagos támogatás így anélkül növelhető lenne, hogy a népgazdaság e célra fordított forrásainak volumene és azok aránya növekedne. Azonban, mint láttuk, erre aligha van lehetőség, mert, ha a juttatások aránya lényegesen nem nőhet, akkor a nyugdíj szükségyszerű aránynövekedése, és a munkanélküli segély megjeleneése csak akkor biztosítható, ha a családi pótlék aránya - párhuzamosan a gyermekszám csökkenésével - ugyancsak csökken.

A legnagyobb gond azonban az, hogy e rendszerek fenntartása lényegében a rendelkezésre álló források egészét lekötne, tehát nem marad pénz azoknak a speciális programoknak a megvalósítására, amelyek a legmagasabb szintű szociálpolitika számára a legnagyobb kihívást jelentik.

Az I. alternatíva dilemmája tehát a következő:

- vagy a jelenlegi rendszerek fenntartása mellett törekszünk a nyugdíjak, juttatások reálértékének megőrzésére, ez esetben viszont a pénzbeni juttatások arányát kell tovább növelni a GDP-ből. Eszerint a társadalmi juttatások aránya a lakosság jövedelméből az 1987. évi 34,2 %-ról 1990-re 40,2 %-ra, 1993-ra 43-44 %-ra növekedne;

- vagy a jelenlegi rendszereket fenntartjuk, de a reálérték megtartásról lemondunk és a pénzbeni juttatások növekedését korlátok között tartjuk. Ez esetben a juttatások aránya 1990-ben "csak" 39 %, 1993-ban 41 % lenne, de az átlagnyugdíj reálértéke 1993-ban az 1988. évihez képest 5-6 %-kal, a magasabb nyugdíjaké ennél lényegesen jobban csökken.

3. II. számú középtávú szociálpolitikai alternatíva

Az előző - I. számú - alternatíva talán nem igényelt részletesebb leírást, hiszen benne alapvetően már meglévő és működtetett szociálpolitikai rendszerek és gyakorlat - többé-kevésbé továbbfejlesztett formában való - fenntartásáról van szó, amelyek ismertnek tételezhetők fel. A második (II. számú) alternatíva jelentene nagyobb mértékű eltérést a jelenlegi megközelítéstől és helyzettől, ezért ezt részletesebben vázoljuk.

A második alternatíva alapját három alapvető elvi megfontolás képezi:

a) A szociálpolitika eredményessége nem önmagában, hanem egy szélesebb társadalmi-gazdasági feltételrendszerben bontakozik ki és ítéltető meg. A gazdaság és szociálpolitika között nincs merev választóvonal. Lehetséges, hogy egy, a gazdasági szférában tett intézkedésnek jelentősebb szociális hatása van, mint a nagy szociálpolitikai rendszernek és megfordítva. Itt, és most ebben az alternatívában konkrétan arról van szó, hogy a gazdaságfejlesztési, illetve a nem szűk értelemben vett szociálpolitikai rendszerekhez tartozó eszközök célszerű felhasználása jelentős megtakarításokat tehet lehetővé a szociálpolitikai rendszerben;

b) A szociálpolitikának súlyponti feladata, hogy az új kihívásokra, új problémákra adjon választ. A jövő szempontjából e problémákra adott válasz döntő, még akkor is, ha a korábban kialakított nagy rendszerek sérelmet szenvednek.

Egyúttal azt is feltételeztük, hogy a kormányzatban megvan az elhatározottság, hogy a korábbi pozíciókat, szerzett jogokat, rendszereket újrarendezze, az ezzel járó esetleges társadalmi konfliktusokat felvállalja és konszenzust teremti az új prioritások köré;

c) A központi nagy rendszerek mellett, - esetenként helyett - hatékonyabb, ha az önszerveződő, decentralizált - szociálpolitikai természetű és célú - kezdeményezések támogatására fordítjuk a források egy - nem jelentéktelen - részét. Az így támogatásra felhasznált összegek várhatóan többszörös "hasznát" hozzák, mint az állami, költségvetési nagy rendszerekbe beleolvadó keretek.

Tartalmilag a nyugdíjak és a gyermeknevelési támogatások általános preferenciája és prioritása helyett a második alternatíva szűkebb prioritásokat jelöl meg. Ezek az alábbiak:

a) A pályakezdő és családalapító fiatalok életkezdésének és a gyermeknevelés feltételeinek javítása;

b) A foglalkoztatási strukturaváltás és a munkanélküliség problémáinak szociális szempontú kezelése;

c) Az önmagukról teljesértékűen gondoskodni nem tudó népesség fokozottabb támogatása;

d) A halmozottan hátrányos helyzetű csoportok helyzete további romlásának korlátozása, problémáik sajátos kezelése, egyes területeken hátrányaik mérséklése.

A II. alternatíva az elsőhöz képest 5 átcsoportosítást hajt végre:

- Először: tartalmazza a nyugdíjrendszer minél hamarabb végrehajtandó reformját. Az alternatívában nem foglaltunk állást annak konkrét mechanizmusáról (többrétegű-e, mekkora az állampolgári és mekkora a járulékkal fedezett hányad aránya, stb.), csak arról, hogy ez a rendszer - részben az induló nyugdíj alacsonyabb szintje, részben a nyugdíjkorhatár rugalmassá tétele révén - a jelenleginél jobban biztosítaná a nyugdíjak egyéni értékállóságát.

Csupán egy modellszerű példán szemléltetve - ami nem helyettesítheti a nyugdíjrendszer korszerűsítésére vonatkozó konkrét és számos fontos összefüggést mérleget tartalmazó alternatív javaslatokat, látható, hogy nagyjából milyen nagyságrendekről lehet szó. Tegyük fel például, hogy az induló nyugdíj alacsonyabb szintje részben az induló százalékos megállapítás mintegy 6-7 %-os csökkenéséből, részben nem három év, hanem hosszabb időszak (valorizált) számbavételéből adódna. Továbbá, hogy a nyugdíjkorhatár rugalmassá tételénél példánkban azzal számolunk, hogy átlagban 1,5 évvel meghosszabbodna a munkában töltött idő (ez természetesen különböző megoszlásokban képzelhető el, pl: a nyugdíj-

Ennek felét az ifjúság lakáshoz juttatása eleve lekötött, a megtakarított munkanélküli segély nyilvánvalóan a foglalkoztatási programok megvalósítására fordítandó. A fennmaradó hányadból (amely persze 1993-ban nem túl nagy összeg), három célt szolgálhatnánk. Részben nyilván a nyugdíjrendszerben felszabaduló összeg bizonyos hányada ugyanoda kerülne vissza, ésszerűbben felhasználva. Részben - esetleg az adórendszerhez kötött automatizmuson keresztül is kiegészítve - a családi pótlék rendszer fejlesztését kell szolgálnia. Végül, egy egészében nem túl nagy összeg is már jelentősen megnövelhetné a szociális ellátás mai költségvetési támogatásának reálértékét. Éspedig éppen azoknak a humán szolgáltatásoknak, gondozói hálózatoknak, speciális hátrányos csoportokra vonatkozó programoknak a kiépítését tenné ez lehetővé, amelyek - úgy véljük - a pénzjuttatások alacsonyabb színvonalát az érintettek számára elviselhetővé tennék. Ez talán a II. alternatíva leglényegesebb átcsoportosítása: az általános rendszerekről a speciális célzott programokra, a pénzjuttatásokról a személyre szóló törődésre, humán szolgáltatásokra.

Összességében a II. alternatívában a társadalmi juttatások nagy rendszereinek fenntartására kevesebbet fordítanánk. Ez bizonyos rétegeknél tényleges veszteséget, az I. alternatívánál hátrányosabb helyzetet jelentene, a többség számára azonban nagy valószínűséggel nem. Egyrészt azért, mert a szociálpolitika rendszereinek környezetét képező szférákban (lakás, foglalkoztatás stb.) való befektetés, a nagy rendszerek iránti igények reális csökkenését jelentené amellet, hogy a személyiség pszichikai elemeinek nagyobb fokú érvényesülését tenné lehetővé. Másrészt azért, mert az önszegély, az önszerveződés támogatásával forrásai nagyobb hatékonysággal kerülhetnének felhasználásra. Ugyanakkor a második változatnak jelentős hozadéka az is, hogy - a kisebb költségvetési pénzkiáramlás miatt - az első változatnál kisebb inflációs hatást fejt ki. Végül ez az alternatíva szervesen összekapcsolja a szociálpolitikát a hatékony szerkezetátalakítással, ami az érintett szférák számára kölcsönös előnyökkel, és minden bi-

zonnyal nagyobb társadalmi hatékonysággal is járhat. Kétségtelenül bizonyos rétegeket jelentősen és negatívan érint (új nyugdíjasok, korábbi lakáshitelekért alacsony kamatot fizetők, támogatott lakbérű lakásban élők), de a társadalom többsége számára pozitív eredménnyel járna. Így valószínűleg a lehetetlenülés, a kritikus helyzetek kezelhetetlenségének veszélye kevésbé fenyegetne. Nos, ez az, amit igazi társadalmi vitára, józan, humánus, szolidáris mérlegelésre bocsájtunk.

Ezen alternatíva megvalósítása esetén szükséges azonban a szociálpolitika érvényesítésének újabb típusú megfogalmazása, mely a mai gyakorlatnál nagyobb mértékű beleszólást biztosít az életszínvonalpolitika, a lakásgazdálkodás, a foglalkoztatáspolitiká stb. terén; így ez a szociálpolitikai alternatíva a gyakorlatban valószínűleg valamilyen formában módosuló kormányzati munkát is igényelne.

Végül bár nem érdemi alternatívaként, de még egy véleményt kell megemlítenünk, amelynek a mai gazdaságpolitikai gondolkodásban elemei megjelennek, és amivel úgy véljük, vitatkoznunk kell.

A megelőző két alternatíva ugyanis azon a koncepcionális megfontoláson nyugszik, hogy:

- az első alternatívában a gazdaságot "szociálpolitikátlanítjuk", azaz az üzleti, vállalkozási megfontolásokat fenntartás nélkül érvényesítjük és ezzel egyidejűleg az az állam a szociálpolitikai nagy rendszerek finanszírozása révén magára vállalja ennek szilárd szociálpolitikai háttere

megteremtését. Lényegében ez felel meg a hetvenes évek, nyolcvanas évek eleje koncepcióinak, az 1985-ben elfogadott kormányzati szociálpolitikai irányelveknek. Az utóbbi években azonban bebizonyosodott, hogy ez a koncepció nem érvényesíthető maradéktalanul. Egyrészt a juttatások reálértékét a nagy erőfeszítések ellenére sem sikerült és sikerül megőrizni, és a rendszer így is oly mértékben növeli forrásigényét, hogy végül is elszívja a gazdasági kibontakozás forrásigényét, jelentősen csökkentve annak esélyét;

- a második - és általunk ajánlott - alternatívában azt a felismerést kívánjuk érvényesíteni, hogy a politika két "pillére" mégsem választható így szét. Az össz népgazdasági mérlegelés szempontjából hatékonyabb, ha a gazdaságban immanensen érvényesítünk bizonyos szociálpolitikai megfontolásokat, a szociálpolitikában pedig gazdálkodási kalkulációs elveket (magánvállalkozás, üzleti biztosítás stb.). Az elemek kombinációja azonban a korábbiaktól teljesen eltérő elvek alapján és főleg a gazdasági tisztánlátást nem torzítva, társadalmilag pedig hatékonyabban kell, hogy végbemenjen.

Ugyanakkor nem tagadható, hogy a gazdaságpolitikai gondolkodásban, sőt a reformgondolkodásban is létezik egy harmadik koncepció is. Eszerint a gazdaságot továbbra is meg kell tisztítani a szociálpolitikai kötöttségektől, e gondolat a szociálpolitikának kell magára vállalnia, de egyidejűleg a szociálpolitika forrásait nem kívánjuk növelni, esetleg csökkenteni. Ez a gondolkodás nem zárja ki a szociálpolitikában bizonyos üzleti elvek alkalmazását, tagadja azonban a gazdaságban bármely szociálpolitikai megfontolás létjogosultságát. Tagadja a minimálbérek rögzítését, ill. azok emelését, a vállalati szociálpolitika létjogosultságát, a

csökkent munkaképességűekkel és a rehabilitációval kapcsolatos vállalati kötelezettségeket, a foglalkoztatási, munkahelylétesítési programokat, vállalatok lakásépítéshez való hozzájárulását, stb.

Bebizonyítható, hogy ez az alternatíva viszonylag rövid időn belül súlyos társadalmi, politikai feszültségekhez és még gazdasági ellehetetlenüléshez is vezetne:

2 a gazdálkodó egységek, a vállalatok vezetői, a konkrét társadalmi közegben élve, legtöbbször sokkal nagyobb társadalmi, szociális érzékenységgel gondolkodnak, ill. kényszerülnek gondolkodni, mint ahogy azt a felsőszintű gazdaságirányítási, pénzügyi elgondolások kialakításakor feltételezik. (A nemzetközi tapasztalatok is egyértelműen bizonyítják, hogy éppen az emberi erőforrásokkal jól gazdálkodó sikeres vállalkozásoktól nem idegen a figyelmes és sokoldalú szociális gondoskodás.) Azaz se külföldön, se itthon komoly menedzserek a radikálisabb szerkezetalakítási, hatékonyságnövelő akciókba bele sem kezdenek, amíg a szociális háttér feltételei nem biztosítottak. A szociális feltételek párhuzamos kialakítása nélkül a struktúraváltás holtpontra jut. Megfelelő szociális háttér nélkül a munkanélküliség teljes terhe a fiatal korosztályokra és a periférikus rétegekre esik, ami koncentrált szociális feszültséget szül, és a népgazdaság szempontjából alacsony hatékonyságú is, hiszen éppen a fiatal, innovatív, vállalkozóképes, az új helyzetekhez gyorsabban alkalmazkodó generáció potenciáljának gazdasági hasznosítása lesz a legalacsonyabb;

- bizonyos társadalompolitikai feladatok megoldása a gazdálkodó szervek feltételei között egyszerűen olcsóbb. Ilyen a szakmai átképzés, képzés számos aspektusa, amelyek

infrastruktúrája, személyi feltételei a vállalati szférában jobban rendelkezésre állnak;

- szociális feltételek hiányában maguk a jövedelemtermelő akciók kezdetől lefékeződnek, ami végülis a gazdaság általános jövedelem és erőforrástermelésének csökkenéséhez vezet, megghiúsítva mind a gazdasági, mind a szociális kibontakozást.

A harmadik alternatívát nem általunk "választhatónak" tekinthető alternatívaként írtuk le, nem tekinthettünk el azonban megemlítésétől, mert még a kormányzati, miniszteriális gondolkodásban is létezik. Úgy véljük, a gazdaságon belüli és gazdaságon kívüli szociálpolitikai védőrendszerek közötti választás tekintetében optimális az "is-is" lenne, elképzelhető a "vagy-vagy", de a "sem-sem" aligha tekinthető járható útnak.

A harmadik változat "enyhébb formája" a gazdasági és szociális változásokat időbeli késleltetéssel képzelel el: azaz ma megvalósítanánk a gazdasági szerkezetváltást, ami a jövőben majd kellő forrásokat termel a szociálpolitika számára. Hangsúlyozni kell, hogy a két szféra között nem késleltetett, hanem megbonthatatlan, egyidejű összefüggés van. A gazdasági szerkezetváltás intézkedéseit szociális garanciák nélkül el sem lehet kezdeni.

A SZOCIÁLPOLITIKA ÉS A GAZDASÁGI REFORM KAPCSOLATA

A szociálpolitika és a gazdasági reform kapcsolata

Az 1987-es gazdaságpolitikai fordulat, az adóreform, a gazdasági és politikai reform egymásba kapcsolódása is megnövelte a szociálpolitika és általában az egész elosztási rendszer átalakítása iránti igényt, s ma már e kihívások miatt is elodázhatatlanul sűrgető feladat egy valóban más alapokra építkező szociálpolitika kialakítása.

E koncepcióalkotó munka és a gyakorlati megvalósítás egyik legfontosabb csomópontja a szociálpolitikai és a gazdasági reform kapcsolatrendszere. Ezen rendkívül összetett kapcsolatot a következőkben öt összefüggésrendszerben tekintjük át vázlatosan. Ezek a következők:

- a gazdasági reformok és a szociálpolitikai irányváltás intézményi, érdekelttségi és működési jellemzőinek kapcsolata;

- a gazdasági reform változások és a szociálpolitika illeszkedése a népgazdaság összes jövedelmének elosztási folyamataiba (a teljes elosztás és a szociális elosztás kapcsolata);

- a szociálpolitika fejlesztésének kapcsolata a költségvetés reformjával;

- a szociálpolitikai újraorientáció kapcsolata a magyar gazdaság nemzetközi beilleszkedésének koncepciójával (szociális költségek és nemzetközi versenyképesség);

- a szociálpolitika korszerűsítésének kapcsolódása a tulajdonviszonyok átalakulásához, az ún. tulajdoni reformhoz.

1. A gazdasági reform jelenlegi szakasza a piaci viszonyok mennyiségi (terjedelmi) és minőségi (az árupiacokon túlmutató) kiterjesztésére épül. Ennek megfelelően alakítja ki elgondolásait a gazdaság új intézményi rendszereire (tőkepiac, az erőforrásokhoz való hozzájutás liberalizálása, "dereguláció") és megújuló érdekeltségi viszonyaira. (Érdekeltség a tőkejövedelemben, a kamatban, a lakosság bekapcsolódása az integrálódó értékpapír piacba.)

A szociálpolitikai reform kapcsolódása a piachoz, a piaci viszonyokhoz valóban ellentmondásos. Kétségtől a piac diktálta elosztás nem szociális. Ebből adódik hogy bár szükség van a piaci szemlélet megjelenésére a szociálpolitika meghatározott mechanizmusaiban is, de ebben a szférában széles körben fennmaradnak a nem piaci viszonyok, a piac hatását mérséklő vagy ellensúlyozó mechanizmusok. Ezzel a megállapítással azonban - miközben igaz - aligha megyünk sokra ha nem kerül sor annak tisztázására, hogy a szociális szférán belül is működő piaci és nem piaci intézményeknek milyen karakterisztikus vonásaik legyenek, azaz a ma működő intézményekhez képest milyen változtatásokra van szükség.

Nagyon is valószínű ugyanis, hogy a nem piaci vagy csak részlegesen piaci alapon működő szociális intézményeknek is olyan irányban indokolt változniuk, amelyek jobb illeszkedést tesznek lehetővé a piacorientáltabbá váló gazdasági intézményekhez, a gazdálkodás versenyszférájához. Melyek ezek a vonások? Indokolt a legtöbb szociális ellá-

tást egyfajta versenyszempontból nyílt és elszámolás tekintetében zárt szolgáltatássá átszervezni. Ez azt jelenti, hogy a szolgáltatás tartalma egyértelműen körülhatárolt, a hozzájutás keretfeltételei jogilag stabilan szabályozottak és nyilvánosak, a szolgáltatási tevékenység költséggazdálkodása elkülönül az államigazgatási tevékenységtől, az ahhoz adandó támogatások pedig az igénybevevő személynek, de szektorsemlegesen nyújtandók.

Jó példa az ilyen típusú változásra a munkaerő közvetítő irodák átalakítása, átalakulása munkaerő szolgáltató irodákká.

A szociálpolitika intézményi reformjának fontos eleme, hogy az ellátást, támogatást nyújtó intézmény teljesítménye elkülönülten mérhető, értékelhető legyen, még akkor is, ha e teljesítmény értéke (ára, illetve költségei) nem játszanak szerepet annak elosztásában. Ennek érdekében célszerű, ahol lehet, elválasztani az intézmény működésének finanszírozását az intézmény által nyújtott szociális ellátás finanszírozásától. Ezzel kapcsolatban két példa:

- Ez év elejétől megváltozik a gyermekintézmények térítési díjrendszere, az új térítési díjrendszerben más alapokra helyeződik az intézmények finanszírozása (egyértelművé válik, hogy mit fizet a költségvetés és mit fizet az igénybevevő) és az eddigiektől eltérő módon részesülnek támogatásban az igénybevevők. Függetlenül most a támogatás pillanatnyi mértékétől, ez a megoldás lehetővé teszi, hogy a gyermekintézményekben is kialakuljanak a racionális költséggazdálkodás feltételei, bővüljenek az intézmények által nyújtott szolgáltatások és mindemellett

a szolgáltatást igénybe vevők támogatásában jobban érvényesülhessenek a szociális szempontok.

- Kidolgozásra kerül ez évben az egészségügy egyes intézményeinek teljesítményfinanszírozási rendszere. Ez szintén az eddig nagyrészt hiányzó racionális gazdálkodást alapozhatja meg az egészségügyi intézmények széles körében. Egyben lehetőség nyílik arra, hogy az egészségügyi szolgáltatást igénybe vevőket ne az egészségügyi intézményeken keresztül, hanem más rendszereken, pl. a társadalombiztosításon keresztül támogassuk.

E két példa is utal arra, hogy a gazdálkodási rendszer és a támogatási rendszer szétválasztása a szociális intézményekben oly módon, hogy ezen intézmények egyre erőteljesebben érdekeltté válhassanak a racionális gazdálkodásban, nemcsak a szociálpolitikai források jobb hasznosulását teheti lehetővé, hanem a gyakorlatban is közelítheti egymáshoz a szociális és a gazdasági intézmények működési logikáját. A működési és támogatási mechanizmusok ésszerű különválasztása a szociális intézmények jelentős részénél egyben lehetőséget nyit ezen intézmények viszonylag konfliktusmentes integrálására a gazdasági szféra tipikus intézményeihez.

2. A gazdasági reform alapiránya a gazdálkodó szervezetek mozgásterének fokozatos bővülése. Ez megkívánja az újraelosztásba bevont jövedelmek arányának tendenciaszerű mérséklődését és ezen keresztül az állami költségvetés szerepének csökkenését a gazdaság versenyszférájában. Jövedelemelosztási oldalról ez azt jelenti, hogy nő a gazdálkodó szervezetek, mint jövedelem tulajdonosok részaránya az elsődlegesen elosztható jövedelemben, de csökken a jö-

vedelem újraelosztásában. A gazdálkodói mozgástér bővülése csak akkor eredményezheti a piacképes kínálat növekedését, a vállalkozókedv erősödését, ha az elsődleges munkajövedelmek (bérek, keresetek, egyéb munkajövedelmek) súlya is megnövekszik. Ez utóbbin belül fontos követelmény az ún. főállásból származó bérek és keresetek térvesztésének megállítása. Az 1989-ben bevezetett részleges bérliberalizálás, valamint a tervezett bérreform jelenleg látható lépései ezt az irányt erősítik.

Mindebből törvényszerűen adódik, hogy a gazdasági szféra részesedése az újraelosztásban (dotációk, ártámogatások, állami beruházások stb.) csökken, vagyis az újraelosztás valóban egyre inkább szociális jelleget ölt. Ez nem jelenti összességében a szociális célok jövedelemelosztásban való aránynövekedését, mert az elsődleges jövedelemelosztás szférájában (áreltérítések, kamateltérítések, burkoltan szociális juttatás) e szempontok és érdekek aránya csökken.

Ebben az összefüggésben egyszerűen azt kell elismerni, hogy a szociálpolitika céljait szolgáló jövedelmek eredendően újraelosztásból származó jövedelmek. Ez természetesen nem értékítélet és nem jelenti azt, hogy önmagában ebből adódóan valamifajta fontossági sorrend állítható fel ezen jövedelmek társadalmi hasznossága között. Az ellentmondás valójában az elsődleges elosztáshoz, illetve az újraelosztáshoz kapcsolódó eltérő értékekből, érdekeltségből és mechanizmusokból adódik.

Nem is ezen ellentmondás fel-, illetve elismerése okozza a legnagyobb gondot, hanem az, hogy azt jelenlegi és várható gazdasági viszonyaink közepette milyen módon lehet kezelni. Látszólag két alternatíva kínálkozik.

Az első lehetséges változat e probléma kezelésére abból indul ki, hogy a jelenlegi társadalmi-gazdasági és szociális helyzetben elsődleges fontosságú a szociális biztonság megerősítése. Ez pedig elképzelhetetlen anélkül, hogy a szociális jövedelmek részaránya növekedjen mind a GDP, mind a lakossági jövedelmeken belül. E növekedés elé - amennyiben ez a reformkoncepció is illeszkedni kíván a gazdasági reform irányvonalához - korlátot szab a gazdálkodási szféra megnövekvő primer jövedelemszükséglete és az erőteljesebb teljesítményösztönzéshez szükséges magasabb bérek és keresetek (ez utóbbi főleg az első gazdaságban).

A második változat - mint láttuk - abból indul ki, hogy elfogadja a gazdasági krízisből való kilábaláshoz elengedhetetlenül szükséges gazdasági reform (növekvő vállalati mozgástér, liberalizálás, dereguláció) alapkövetelményeit, és tudomásul veszi ebből adódóan az elosztáspolitikában szükséges és lehetséges kompromisszumokat is. Ez esetben a szociális célra felhasználható jövedelmek nem bővülő arányával lehet csak számolni, mint a középtávú szociálpolitika egyik legfontosabb keretfeltételével. Ebben a feltételrendszerben tehát csak egy olyan szociális program tekinthető reálisnak, amely egyrészt számol a mai elosztási jogcímek között lehetséges átcsoportosítással (szerény mértékű, de fontos belső újraelosztással). Másrészt a szociálpolitikai ellátások és szolgáltatások finanszírozásában a lakossági és a közvetlen vállalati (illetve más gazdálkodó szervezetből származó) források bővülésére is számít. Az ún. többrétegű, ill. többszektorú szociálpolitika ily módon is illeszthető a szűkebb értelemben vett gazdaságra vonatkozó tipikus reformelképzelések vonalához.

(Ezen a ponton indokolt a következő megjegyzés: Természetesen tudatosítanunk kell, hogy az összefüggés a két szféra közt itt is kölcsönös. Sem termelési szerkezetet átalakítani, sem piacot építeni nem lehetne a piaci szereplők, a munkaerő, a társadalom tagjainak szociális el-lehetetlenülése esetén. Nyilvánvaló az is, hogy valóságos gazdaságokból soha, sehol nem lehetett, nem is lehet maradéktalanul számítani minden "piac-idegen" elemet. Tudjuk, hogy a bér sohasem csak költség és a gazdálkodó szervezet mindig egyben társadalmi-emberi viszonyok hordozója is. Ennek megfelelően illúzió volna azt hinni, hogy ezentúl minden szociális megfontolást nélkülözhetne bármely jelentősebb adó-, ár-, bér-, árfolyam- vagy épp szerkezetpolitikai beruházási döntés. Különösen fontos látnunk, hogy kifejletlen vagy quasi-piaci körülmények közt - s a most tárgyalt 5-7 év jórészt még ilyen lesz - egészen konkrét mérlegelést igényel, hogy mit jelent valójában pl. az állam kiszorulása itt vagy ott. Mindezt azonban a gazdasági reformok reális társadalmi beágyazásával foglalkozóknak kell mérlegelniük. Ez az írás a lehetséges új összhang szociálpolitikai oldalával foglalkozik.)

A teljes jövedelemelosztás összefüggésrendszerébe illeszkedő két szociálpolitikai fejlesztési alternatíva látszólag csak a fejlesztési célok sorrendjében és a hangsúlyokban különbözik egymástól. Valójában ennél többről van szó:

Az elsőnek említett változat alapján mennyiségi problémaként kezeli a gazdasági és a szociálpolitikai mechanizmus elvei és működési mechanizmusai közti ellentmondást és ebben az összefüggésrendszerben keresi a kompromisszu-

mokat. Úgy tűnik, hogy rövid távon, társadalmi oldalról ez a fajta megközelítés rejt magában kevesebb konfliktust. Ugyanakkor tekintettel arra, hogy e változat feltételrendszere mellett a gazdasági reform csak következtelenül, súlyos belső ellentmondásokkal terhelve haladhat előre, hosszabb időszakot tekintve ez a változat rejt magában több, nehezen vagy egyáltalán nem kezelhető konfliktust. Valójában az erre a logikára felépített szociálpolitikai koncepció sok fontos vonatkozásban elodázná a szociálpolitikában szükséges változásokat, nem vállalná fel a gazdasági mechanizmussal való ésszerű összhangteremtés nehéz és ellentmondásokkal terhes feladatát.

A másodiknak említett megoldási mód nagyobb teret biztosít a gazdasági mechanizmus kibontakozásának és a szociális intézmények és mechanizmusok ezzel összehangolt átalakítására törekszik. Ezzel - igaz rövid távon - több, élesebb társadalmi konfliktust vállal fel. Emellett jelentős részben eddig kipróbálatlan úton kell haladnia, mert szocialista társadalmakban mindezidáig egyáltalán nem került sor a piaci és a szociális logika ilyen széles körű összehangolására és a fejlett nyugati piacgazdaságok ezirányú tapasztalatai sem túlzottan biztatóak. Mégis meggyőződésünk, hogy egy reformkonform mechanizmusokkal is megtámogatott szociálpolitika - különösen a most előttünk álló években - sokkal nagyobb eséllyel képes érvényesíteni a valóságban a maga föl nem adott értékeit.

3. A szociálpolitika újragondolása nagyon szorosan összefügg a költségvetés és államháztartás elhatározott reformjával is. Ez a kapcsolatrendszer az előző pontban említett elosztási összefüggésrendszernek a szociálpolitika szempontjából kitüntetetten fontos része. Az ezzel kapcsola-

tos munkák mai állása arra utal, hogy sem a szociálpolitika, sem a költségvetés oldaláról nem merültek fel még megfelelő konkrétságú alternatív javaslatok. Ez alól a társadalombiztosítás ez év elején bevezetett leválasztását tekinthetjük kivételnek. Azonban ebben a tekintetben is inkább a pénzügytechnikai kérdések rendeződtek el és nem a tartalmi összefüggések.

A költségvetési reform alapvető céljai egyrészt a költségvetés újraelosztó funkciójának mérséklése, főként a gazdálkodás szférájában, másrészt a költségvetés szerkezetének, mechanizmusainak átalakítása azzal a céllal, hogy a költségvetés a mainál sokkal áttekinthetőbb legyen. Mindez lehetővé teszi a gazdaságpolitika és politika középpontjában lévő költségvetési vita szakszerűbbé válását, a fiskális és monetáris folyamatok megbízhatóbb előrejelzését és mindezen keresztül a piacgazdasághoz illeszkedő pénzügyi irányítás hatékony rendszerének kialakítását.

A szociálpolitika, illetve intézményei oldaláról a jelenlegi helyzetben a költségvetés elsősorban kemény - széles szakmai vélemények szerint túlzottan kemény - sőt olykor ésszerűtlen, diszfunkcionális korlátként jelenik meg. A szociális problémákat társadalmi, illetve gazdasági (pénzügyi) oldalról megközelítő szakemberek és tisztviselők közötti vita jelenleg tapasztalható élénkülése azzal magyarázható, hogy fokozódott egy két irányból, kétféle logikát követve érvényesülő s nagy szakítópróbát jelentő, ellentétes kihívás. Egyrészt az állami költségvetés és a szélesebb értelemben vett államháztartás egyenlege nemzetközi fizetőképességünk és hitelképességünk megítélésének centrumába került. Emiatt a szociális

kiadások és általában a társadalmi célú támogatások társadalmi oldalról mégoly indokolt növekedése a külső egyensúlyt - és ezen keresztül az egész gazdaság működőképességét - veszélyeztető tényezőként jelenik meg. Másrészt a költségvetés alig elviselhető túlterhelése ellenére a tömeges szociális ellehetetlenülés egyidejűleg olyan riasztó terjedésével és oly súlyos alakzataival kell gyakorlatilag szembenéznünk, amely mind erkölcsi, mind politikai szempontból immár az egész társadalom lelkiismereti problémájává vált.

Ez a kiélezett probléma sem érzelmi, politikai töltetű heves vitákkal, sem az állami költségvetés oly jellegű "kézi megfaragásával", mint ami 1988-ban történt, nem oldható meg. Átfogó struktúrális költségvetési reformra nemcsak a pénzügyi egyensúly stabilizálása, hanem a szociális kiadások és az erre a célra szolgáló források biztonságosabb előrejelzése és felhasználása érdekében is szükség van.

A szociálpolitika oldaláról mindenekelőtt az az igény fogalmazható meg, hogy a költségvetési reform tegye lehetővé a legkülönbözőbb szociális kiadások (nyugdíj, családi pótlék, egészségügyi és szociális intézmények működtetése, stb.), valamint a külső és belső pénzügyi helyzet rövid távú (konjunkturális) változásai közötti közvetlen kapcsolat megszűnését. Jelenlegi adósságállományunk és adósságszolgálati terheink mellett ugyanis a nemzetközi pénzpiac nem nagy mértékű változásai (pl. kamatemelkedés, az árfolyamok eltolódása stb.) jelentékeny és rövid idő alatt végrehajtandó módosításokat igényelnek az állami költségvetés kiadásaiban, illetve bevételeiben annak ér-

dekében, hogy a nemzetközi fizetőképesség fenntartásához szükséges költségvetési egyensúly tartható maradjon. Nem képzelhető el azonban olyan szociális intézményrendszer, amely aszerint változtatja kiadásait és ellátásait, ahogy a belső vagy külső pénzügyi paraméterek konjunktúráisan ingadoznak. A helyzetet bonyolítja, hogy 1988-tól nemcsak a külső (nemzetközi pénzpiaci és kereskedelmi) jellemzők változása hat rövid távon az állami költségvetésre, hanem - elsősorban az aktív kamatpolitika következtében - a belső pénzpiaci kamatok is.

(Az 1989-es költségvetés előkészítésének legnagyobb problémája abból adódott, hogy a megnövekedett betéti kamatok miatt a hosszú távú lakáshitelekhez nyújtott költségvetési támogatás többszörösére emelkedett és ez önmagában 30-50 milliárdnyi hiányt idézett volna elő az 1989-es költségvetésben.)

E probléma kezelésére, a költségvetési és szociálpolitikai reform összehangolására több módszer kínálkozik. Az egyik annak egyértelmű tisztázása, hogy milyen szociálpolitikai feladatokat kell állami költségvetésből finanszírozni és melyek kerülnek, illetve kerülhetnek ki a költségvetés köréből. Ezen az úton jelentős lépés a társadalombiztosítás leválása az állami költségvetésről. De ez még jelenlegi formájában csak kezdeti lépésnek tekinthető, a társadalombiztosítás nem egy olyan tételt tartalmaz, amelyet állami költségvetésből kellene finanszírozni. (Ilyen például a családi pótlék, vagy a GYES.) A leválasztásnál a szociálpolitika belső rendezőelveit kell elsődlegesnek tekinteni. Amennyiben elfogadjuk, hogy a következő években egy többretegű szociálpolitikai rendszer kiépítése látszik célszerűnek, akkor az állami költségvetés köré ben főként a létbiztonságot megalapozó köz-

ponti ellátások és szolgáltatások maradnának. Így például - amennyiben bevezetésre kerül - az állampolgári jogon járó nyugdíjminimum, a családi pótlék, illetve a gyermekgondozási segély. Valamennyi ellátási formát sokoldalúan meg kell vizsgálni abból a szempontból, hogy finanszírozásának melyik a legcélszerűbb formája. Különös gondot igényel az olyan rendszerek elemzése, amelyek a jövőben maguk is többretegűen működnek, például az új nyugdíjrendszer.

A költségvetés által nyújtott, részben vagy egészben szociális célzatú, közvetett támogatásokkal kapcsolatos elgondolásokról az előbbiekben részletezetesebben esett szó.

A költségvetési reform és a szociálpolitika kapcsolatrendszerében merül fel végül a személyi jövedelemadó rendszer olyan értelmű fejlesztése, amely a családi viszonyokat jobban figyelembe veszi a méltányos közteher megállapításakor.

Első lépésként indokolt megvizsgálni annak lehetőségét, hogy a személyi jövedelemadózási alanya a jövőben a család, illetve az együttélő háztartás legyen. Ez számos buktatót vet fel, kezdve a család, illetve a háztartás definíciójától, bizonyos ellenérdekeltségeken keresztül az adórendszer gyökeres átalakítása szülte új bruttósítási igényekkel bezárólag.

A szociálpolitikai szempontok méltányosabb érvényesítése az adórendszerben még hosszú távon sem teszi feleslegessé az elkülönült szociális ellátórendszerek fenntartását. Sőt ezen intézményrendszer bővítésére lenne szükség.

4. A szociálpolitika, s a magyar gazdaság nemzetközi versenyképességének kapcsolata tűnik a legtávolabbinak és egyben az egyik legérzékenyebb kérdésnek. Tulajdonképpen ez az összefüggés a gazdasági reform problémakörébe tartozik, mert a reform egyik legfontosabb célja a gazdaság exportképességének érdemi javulása. Azonban mégis külön tárgyalást igényel abból kiindulva, hogy a szociális kiadások egyrészt alapját jelentik a szociális gondoskodásnak, s - mivel újra elosztott jövedelemről van szó - egyidejűleg termelési költségként is megjelennek. Ennek a kérdésnek is friss aktualitása van: 1989-től emelkedett a társadalombiztosítási járulék és ez nem kevés vitát váltott ki. Jelenleg a termelési költségeken belül jelentős

súllyal szerepelnek a társadalombiztosítás és más szociális ellátásokat finanszírozó költségek.

Nálunk a szociális költségek önmagukban nem magasak, de a gazdálkodás hatékonyságához, a vállalkozások átlagos nyereségességéhez viszonyítva mégis jelentősen terhelik a munkáltatókat.

A nemzetközi piac amúgy sem ismeri el a hazai ráfordítások teljes egészét és természetesen nem veszi tudomásul a ráfordítások szociális okokból történő növekedését. A nemzetközi gazdasági vérkeringésbe, az 1992-től egységsülő Nyugat-Európába való jobb bekapcsolódásunk, a külföldi tőke működése számára világosabb feltételek biztosítása azt követeli meg, hogy ne valamilyen önkényes - és a költségvetés aktuális helyzete által indokolt - béradókat és társadalombiztosítási járulékokat vezessünk be, hanem olyanokat, amelyek a nemzetközi normáknak megfeleljenek.

A szociálpolitikai reform több szálon kapcsolódik a tulajdoni reformhoz is. Első lépésként ebben az összefüggésben is az önálló társadalombiztosítás, mint sajátos szervezeti és tulajdonforma említendő. Amennyiben fokozatosan létrejön a társadalombiztosítás saját tartalék alapja (tőkéje), az minőségi változást eredményezhet a társadalombiztosítási ellátások finanszírozásában, főként azok értékmegőrzésének megalapozásában. Megintcsak világosan kell látnunk, hogy az az állapot, amikor majd egy megfelelő nagyságú tartalékalap hozadéka legalább érzékelhető mértékű lesz a társadalombiztosítási ellátások egészéhez képest - megintcsak - nem az előttünk álló 5-7 év alatt, hanem bizonyosan jóval azon túl következik be. A társadalombiztosítási ellátások (nyugdíj, GYED

stb.) részleges értékmegőrzése jelenleg - még az új rendszerben is - főként állami költségvetési feladat és ennek forrásigénye is folyamatosan növekvő. Reális számítások szerint a társadalombiztosítás tartalékainak hozama főként az értékmegőrzés problémáját enyhítheti, de valószínűleg nem lesz elegendő belátható időn belül a teljes körű értékmegőrzés biztosításához.

A tulajdoni reform kapcsán merült fel az állami tulajdon decentralizálása illetve társadalmasítása. Ennek keretében állami vállalatok és más gazdálkodó szervezetek részvényeinek juttatása a társadalombiztosítás és a szociális funkciókat is ellátó helyi tanácsok számára. Ennek a tulajdoni reformnak fontos részletei ma még tisztázatlanok, annyi azonban megállapítható, hogy az állami vagyonnal való gazdálkodás lehetősége úgy bővíti a társadalombiztosítás és más szociális intézmények lehetőségeit, hogy azok sem közvetlenül a költségvetés, sem közvetve a gazdálkodó szférát nem terhelik tovább. Ezért a szociális intézmények bekapcsolása a tulajdoni reform előidézte folyamatokba, elősegíti a szociálpolitikai és a gazdasági reform intézményeinek és mechanizmusainak összehangolódását.

Végül a tulajdoni reformokkal összefüggésben egyelőre csak fölvetjük azt a nyilván fokozódó jelentőségű problémát, hogy miként érintik a szociálpolitika egyes szintjeit a napjainkban legalísan bővülő tőkejövedelmek. Egyrészt kérdés, miként lehet ezeket nyomon követni és értékelni szociálpolitikai szempontból, másrészt bevonni, mobilizálni egyéni vagy közösségi szociális célok szolgáltatására. (Ez a problémakör gyakorlatilag a jövedelemigazolás technikájától a gondnokoltak illetve gyámoltak vagyonának gyámpénztári hasznosításán keresztül az alapítványi ügyekig és tovább terjed.)

A SZOCIÁLPOLITIKA
INTÉZMÉNYRENDSZERE
ÉS MUNKAMEGOSZTÁSA

A szociálpolitika intézményrendszere
és munkamegosztása

A szociálpolitikai feladat- és felelősségmegosztás az állam központi és helyi szintjei, valamint a vállalatok (munkáltatók) és a társadalmi erők között az új szociálpolitikai gondolkodás fontos eleme. Az állam ellátási kötelezettsége, garanciavállalása az alapkérdésekben nem kérdőjelezhető meg. Ugyanakkor a távlatokban kívánatos, hogy jelentősen nőjjön a helyi autonómiák szerepe; hogy az állampolgárok és társulásaik, az önkéntes szerveződések, a Vöröskereszt, az egyházak és más szervezetek, illetve non-profit humán szolgáltató állami és magánvállalatok, szövetkezetek szociális tevékenysége egészítse ki az állami szociálpolitikát.

Részletesebben a következőkben vázolható fel a szociálpolitikai munkamegosztás:

a) Az állam központi jellegű feladatai

Az állam központi szerveinek (azaz a parlamentnek és a kormánynak) legfontosabb feladata a szociális jogalkotás. A szociális jogalkotás nem csak elveket és garanciákat deklaráló általános törvényben, hanem nagyon konkrét - végrehajtási szabályokat csak kivételes esetekben igénylő - részterületi törvényekben is realizálódik, amelyek rögzítik az állami szervek, tanácsok, gazdálkodó szervezetek, lakossági társulások és egyének, egyesületek kötelezettségeit, jogait és feladatait a szociálpolitika megvalósításában, beleértve az azok elmulasztása esetén érvényes szankciókat is.

Az állam feladata a központilag rendelkezésre álló eszközöknek - kormányzati tervek és programok szerinti - prioritások, preferenciák szerinti rendezése, és e programok végrehajtásának biztosítása. Tekintettel arra, hogy e feladatok csak kisebb részben valósulnak meg a központi szervek vagy azok kirendeltségei révén, zömükben autonóm tanácsok, gazdálkodó szervek bevonásával, e területeken a kormányzatnak a céltámogatások, és a szerződéses megállapodások rendszerét kell alkalmaznia.

Az állam feladata, hogy az országos szintű szociálpolitikai tevékenység szervezetét kialakítsa, koordinálja, az érdekeket egyeztesse. Az állami szociálpolitika irányítása összkormányzati feladat, nemcsak a Szociális- és Egészségügyi Minisztérium feladata. Különösen fontos a peremfeltételt jelentő foglalkoztatási, lakáspolitikai, oktatási, ár-, bér- és adóügyi irányítással (az egészségügy esetében optimális belső együttműködés keretében) való koordináció és ennek intézményes feltételei megteremtése. A szociálpolitika igényel érdekegyeztetést, de alapvetően nem érdekegyeztetési kérdés (mint ahogy a környezetvédelem sem az). Alapvető szociálpolitikai követelményeket a vállalkozók, és érdekképviselői szerveik nem vétőzhatnak meg, azokat a parlamentben kell jóváhagyni.

Az állam feladata a szociálpolitikai szakemberképzés feltételeinek megteremtése, valamint a szociálpolitika működtetéséhez és fejlesztéséhez szükséges információs és kutatási bázis kiépítése, működtetése.

b) A társadalombiztosítás feladatai

- A társadalombiztosítás önállóan gazdálkodó pénzalap, melynek önkormányzati jellege fokozatosan erősödik. Forrásai a törvényesen szabályozott járulékokból, valamint a költségvetés meghatározott célokra átadott eszközeiből származnak. A társadalombiztosítás nagyobb önállósága és felelősebb gazdálkodása nem teszi feleslegessé az állami garanciát, az Országgyűlés felügyeletét.

- A társadalombiztosítási jövedelmeket az önálló szervezetben működő társadalombiztosítás folyósítja, központilag vagy helyi hivatalain keresztül. A jövedelemigazoláshoz kötött normatív segélyezést célszerű lenne ugyancsak társadalombiztosítási keretben intézni a helyi hivatalokon keresztül. Az egyéni elbírálás alapján nyújtott segélyezést a szociális közigazgatás helyi szerveihez célszerű kapcsolni, úgy hogy annak egyértelmű elvei, demokratikus kontrollja legyen és a segélyezettek emberi méltóságát ne sértse.

c) A helyi államigazgatási szervek feladatai

Az infrastrukturális fejlesztésben a mainál jóval nagyobb szerepet és önállóságot, s ennek megfelelően több forrást célszerű biztosítani a helyi önkormányzatoknak. A helyben felhasználható, központból átadott források színvonalának kialakításához és felhasználásához bizonyos ellátottsági minimumszintekre központi irányelveket kell adni. (Ezeket olyan adópolitikával kell megtámogatni, amelyekben a központosított adórészek újraelosztásánál a területi egyenlőtlenségek kiegyenlítésének tudatos szándéka és kiszámítható normái érvényesülnek.) Ezen túl azonban a helyi lakosságnak és helyi közigazgatásnak autonómiát kell biztosítani abban,

hogy mennyi helyi többletforrást teremtenek, és ezeket milyen közösségi célokra használják.

A helyi szociális igazgatás feladata a szociális gondozó-ellátó hálózat (pl. a családsegítő központok) további megszervezése és működtetése, a szociális célú társulások, az önkéntes társadalmi segítség ösztönzése, szervezése, illetve az együttműködés megszervezése. Az átalakítás első fázisában a jelenleg rendkívül széttagolt és egészében fejlesztendő szociális ellátó hálózatoknál funkcionális tisztázásra, a jobb kooperációra és koordinációra kell törekedni, amelyhez célszerűen kapcsolódhat az egészségügyi alapellátás is.

Valószínű, hogy a tanácsi intézményrendszerben a szociálpolitikai funkciónak, szervezetnek és létszámnak lényegesen nagyobb súllyal kell megjelennie. A tanácsok termelési-rányítási (ipari, mezőgazdasági, kereskedelmi, építési) apparátusa lényegesen csökkenthető, míg a szociális teendők és munkások számára bőven van eddig be nem töltött funkció és feladat. Természetesen ügyelni kell arra, hogy ezek a szociális munkások valóban - lényegében a "terepen", a lakóközösségekben dolgozó - szociális szakemberek és ne csak szociális hivatalnokok legyenek. Ugyanakkor elkerülhetetlen, hogy a lakosság növekvő súlyú szociális problémái kezelésére egy integrált szociális szakigazgatás vállalkozzék. Ebben együtt kell kezelni a felnőtt- illetve a gyermek- és ifjúságvédelmi, valamint a gyámügyi feladatokat is. A szociális szakigazgatás integrált egysége így egyszerre élhet a hatósági és intézmény-felügyeleti eszközökkel, és segítheti az önálló szakintézmények és a társadalmi önszolgálat a non-profit humán-szolgáltatások és a munkáltatók, valamint a helyi társadalombiztosítás szociális tevékenységének integrálását. Igazi gazdája lehet egy gazdag területi-helyi szociális munkának.

A szociálpolitika feladatainak teljes egészében a tanácsok kompetenciájába adása, döntésére bízása természetesen nem volna célszerű még akkor sem, ha a nagy normatív jellegű szociális ellátásokat eleve központi feladatnak tekintjük. Itt az előrehaladás fokozatos lehet, mert hosszabb távon is megmaradó gondunk, hogy társadalmunkban a szolidarisztikus érzés, a szociális, humánus gondolat ma nem erős, sőt bizonyos szférákban még vissza is fejlődött, illetve a nehezedő körülmények hatására tovább is torzulhat.

Csak fokozatosan teremthetők meg tehát annak alapjai, hogy a tanácsok döntéseiben, erőforrásaik elosztásában a szociálpolitikai elvek maradéktalanul érvényesüljenek. Sok helyen a szakértelem is hiányzik. Ezért jelentős szerepe lehet az átmeneti megoldásoknak és a feltételekkel összhangban érvényesülő fokozatosságnak az intézményrendszer fejlesztésében. Ennek eszközei a saját forrásokat kiegészítő céltámogatások, a szociális irányelvek és rendelkezések. Távlatilag azonban azt kell kitűzni, hogy a tanácsok ilyenirányú tevékenységét csak a parlament szociális jogalkotása és a központi kormányzattal szerződéses alapon kötött kölcsönös megállapodások kössék, miniszteri rendeletek, intern utasítások ne. A szociális ágazat országos és regionális módszertani intézetek, képzési-kutatási központok, modell-kísérletek, pályázatok és szakmai információk útján segítheti a tanácsi munkát.

d) A munkáltatók feladatai

A vállalatok gazdálkodási feladatainak előtérbe kerülése nem kérdőjelezheti meg a vállalati szociálpolitika fontosságát; a kiépülő szocialista piacgazdaság kereteibe is szervesen illeszkedik a vállalati szociálpolitika. Továbbra-igen hosszú távlatokban - is szükség van önálló, a vállalatok fő feladataival jobban összehangolt vállalati szociálpolitikára.

A vállalati szociálpolitika a szociálpolitika intézményrendszerének sajátosan önálló és hosszabb távlatban is lényeges szerepet játszó eleme. Természetesen azok a tényezők és motívumok, amelyek az elmúlt évtizedekben a vállalati szociálpolitikát létrehozták, mára sok vonatkozásban megváltoztak, mások viszont változatlanok maradtak, illetve újabb tényezők is megjelentek:

- kiváltó tényező volt a "közhasznú" infrastruktúra hiánya vagy leromlott állapota, különösen vidéki területeken, ahol, ha a vállalat létezni akart, szinte mindent (lakást, bölcsődét, orvosi ellátást stb.) magának kellett létrehoznia;

- kiváltó tényező volt az extenzív fejlesztésből fakadó munkaerőhiány, amikor a munkaerő megszerzése, megtartása gyakran jelentős - és áthárítható! - költségekkel járt (munkásutastatás, munkásszálló, IBUSZ szobák fizetése stb.);

- és végül kiváltó tényező volt az a társadalmi légkör, ideológia és értékítélet, amely gyakran a vállalat egészének, és különösen pedig annak vezetői tevékenységét a gazdasági eredmények mellett legalább annyira - néha jobban - annak alapján ítélte meg, hogy milyen a vállalati üdülő, vendégház stb., és ez irányban a párt, tanácsi, szakszervezeti szervek komoly nyomást is kifejtettek. Hozzá kell tenni, hogy a laza költséggazdálkodás és az alacsony hatékonysági követelmények léte ezt általában lehetővé is tette.

Objektív és szubjektív tényezők keverednek tehát a kialakult helyzet okai között. A mai helyzet elemzése azt mutatja, hogy:

- az infrastruktúra szűkössége hosszú távon továbbra is fennáll, sőt az állami egészségügy és közoktatás helyzete, az állami lakásépítés csökkenése a vállalati szociálpolitika e vonásait még fel is értékeli;

- nem szűnt meg a munkaerőhiány globálisan, bár helyenként már nem ez a helyzet;

- új feladat a folyamatos strukturális átalakulással összefüggő átképzés; ez azonban a vállalati szociálpolitikára nemcsak negatívan, hanem inkább pozitívan is hat. A vállalat egyre inkább saját maga dönti el, hogy dolgozói számára készpénzt, vagy szolgáltatásokat nyújt, és a kettőt konvertálhatja is. Mégis valószínű, hogy a szolgáltatások, támogatások aránya nem fog radikálisan csökkenni, bizonyos területeken növekedni is fog. A vállalati szociálpolitika kiterjesztése irányában ható pillanatnyi tényező az adórendszer ellentmondása, az hogy a béreket nagyobb adó terheli, mint a juttatásokat.

- a szociálpolitikai jellegű feladatok vállalása ellen hat viszont a vállalatok általában romló gazdasági helyzete, és a külső - párt, állami, tanácsi - nyomás csökkenő hatássága, a megítélési kritériumok egyértelműbbé válása a vállalatok alapvető funkciói alapján;

- ugyanakkor a szakszervezetekkel kapcsolatban kibontakozik egy egyértelmű elhatárolódás. A vállalat és a szakszervezet konfliktusainak éleződésével, esetleg több szakszervezet megjelenésével, nagyobb számú dolgozó kilépésével egyre ellentmondásosabb helyzetű válik az, hogy miközben a vállalat finanszírozza a vállalati üdülőket, lakásépítést stb., a dolgozónak a szakszervezet "osztja" azt el. Előbb-

utóbb a vállalatok vezetése világossá fogja tenni, hogy ez vállalati és nem szakszervezeti juttatás és az elosztásban elsősorban a munkáltatói szempontok fognak érvényesülni.

Összességében tehát az állam nem mondhat le, és a vállalatok saját jól felfogott érdekükben ragaszkodnak is a vállalati szociálpolitikához. Annak belső és ágazati struktúrája és súlypontjai azonban jelentősen változni, és vállalatonként is differenciálódni fognak a gazdasági racionalitás és a vállalat érdekei, helyzete alapján. Mindenekelőtt biztosítani kell az egységes költséggazdálkodást, amikor a különböző címeken kifizetett pénzek a vállalatok számára azonosan kezelhetők, hogy ne a kiskapuk és a szabályozórendszer következetlenségei döntsék el, hogy a vállalat mennyit költ szociálpolitikára, és mennyit direkt bérkifizetésre.

Mindemellett:

- Hosszabb távlatban egyértelműen célszerű lenne fenntartani és erősíteni a munkáltatók olyan (szociálpolitikai) tevékenységét, amely a napi munkatevékenység feltétele, illetve amely hozzájárul a dolgozók egészségének és testi épiségének védelméhez, munkakörülményeik javításához. Ezen a téren bizonyos elérendő minimum-küszöböket központilag kell rögzíteni, de a maximálás vagy a korlátozás a gazdasági mechanizmusra bízható.

- Célszerű fenntartani a gazdálkodó egységek olyan szociális tevékenységét, amely osztársadalmi érdeket szolgál, és vállalati keretben oldható meg a népgazdaság egésze szempontjából leghatékonyabban, bár ma közvetlen vállalati érdekelttség nincs. Ezt a fajta vállalati szociális tevékenységet (például "védett", de a megváltozott munkaképességűek számára magas színvonalon adaptált munkahelyek teremtését és

fenntartását központi alapokból kell - a piacgazdaság feltételeinek és szabályainak megfelelően fedezni és sajátosan ösztönözni.

e) A társadalmi szervek, mozgalmak, non-profit szolgáltatások szociálpolitikai szerepe

A társadalmi szervezetek, mozgalmak a mainál nagyobb szerepet játszanak a jövőben a szociális érdekek megfogalmazásában, felszínre hozásában, képviselésében. A szociálpolitika működése e szervezetek által közvetített előzetes demokratikus érdekkifejeződésre, az állami és egyéb szervezetekkel folytatott érdekegyeztetésre és az utólagos demokratikus kontrollra kell, hogy épüljön.

A területi politikai és szociálpolitikai munkában - érdekközvetítésben, társadalmi erők szervezésében, társadalmi kontroll gyakorlásában - jelentős lehet a Népfront szerepe. Emellett a mainál sokkal nagyobb teret kell, hogy kapjanak meglévő, illetve újonnan alakuló, többé-kevésbé partikuláris érdekeket képviselő; kifejező, ezek érvényesítése érdekében nyomást gyakorló szervezetek.

A társadalmi szervek érdekközvetítő és érdekérvényesítő szerepe nem gyengíti, hanem elősegíti az állami szociálpolitikai tevékenységet. Ezért szükségesek a demokratikus szerveződések, amelyek a társadalmilag, gazdaságilag gyengébb egyének, vagy csoportok érdekeit képviselik. Az érdekek hatékony érvényesítése viszont általában elsősorban az állami szociálpolitikán, ennek megfelelő jogszabályain, intézményein keresztül történhet.

A társadalmi szerveződések másik funkciója részben az állami szociálpolitika kiegészítése, részben hatékonyságuk javítása. Az így módon kielégíthető szükségletek köre, jellege rendkívül változó. Az első összefüggésben általában a hátrányos helyzetű csoportok sajátos szükségleteiről van szó (például fogyatékos gyermek, vagy mozgássérültek újfajta lakóközösségei, sajátos szükségletekhez igazodó képzés). A második összefüggésben sokkal inkább a helyi szerveződések, a lakóhelyi kölcsönös felelősség alapján azokról az új formákról, amelyek kedvezőbbé tehetik az ellátást általában, így például az idősek ellátását.

A társadalmi szerveződések és az állami szociálpolitika között nincs merev határ. Várható, hogy újonnan felismert szükségletek előbb társadalmi szerveződésben nyernek kielégítést, majd általánosan elfogadottá válva épülnek be az állami szociálpolitikába. De lehet, van fordított út is: egykori állami feladatok, funkciók társadalmasítása. Ezért célszerű belátható időn belül jogilag szabályozni, hogy milyen feltételek között igényelhetnek állami szubvenciót állampolgári szociális célú szerveződések. Már most rögzíthető alapelve, hogy állami feladatok átvállalása esetén át kell engedni állami eszközöket is. Emellett külön támogatást kell hogy kapjanak a nagy, országos érdekképviselői illetve segítő-önsegítő szervezetek (pl. a fogyatékosoké) - mindeneke-lőtt társadalmi tevékenységük sajátos infrastruktúrájához.

A társadalmi szervezetek, egyesületek, egyházak szerepéről szólva a szociálpolitikában azt tartjuk döntőnek, hogy a társadalom és az állam számára nagy valószínűséggel hatékonyabb, ha a humán szolgáltatások egy részét - támogatás fejében - fokozatosan "átruházza" e szervezetekre. E tekintetben az állami támogatás rendszerének éppúgy "szektorsem-

legesnek" kell lennie, mint a ma még sajnos gyerekcipőben járó non-profit humán szolgáltatások esetében. Ez utóbbiakat - a gazdálkodás új körülményei közt - módszeres szabályozó - fejlesztő - kísérletező munkával a szociálpolitika fontos formájává kell tennünk.

**II. A SZOCIÁLPOLITIKA
TÁGABB ÖSSZEFÜGGÉSEIRŐL
ÉS ESZKÖZRENDSZERÉRŐL**

TÁRSADALMI HÁTTÉR

Népesedés, népesedéspolitika – szociálpolitika

A népesedéspolitikára természetesen nem tekinthetünk úgy, mint ami része lenne a szociálpolitikának. A lakosság demográfiai jellemzőinek, támogatásának tartós befolyásolása csakis tágabban, a gazdaság- és társadalmopolitika körében értelmezhető. Ugyanakkor számos ponton megkerülhetetlen összefüggés, objektív kölcsönhatás van a népesedéspolitika és a szociálpolitika között. Részben azonosak a kétféle politika eszközei is.

Népesedésünk mai jellemzői és mai népesedéspolitikánk jó-részt már az ezredforduló és az azt követő évtizedek demográfiai viszonyait határozzák meg. A népesedés jövőbeni alakulása a magyar társadalom számára egyike a XXI. század nagy kihívásainak. Erre a kihívásra a választ – a demográfiai folyamatok természete, a halasztva jelentkező hatások miatt az 1980-1990-es években kell megadni. A válasz elmáradása, azaz hatékony népesedéspolitika hiánya ma a magyar társadalom hosszú távú társadalmi-gazdasági fejlődésének legnagyobb kockázatai közé tartozik.

1. A népesedési helyzet és jövőbeni alakulása

Népesedésünket az utóbbi két évtizedben változatlanul jellemzi a tartósan alacsony, tendenciájában lassan csökkenő termékenység, az élveszületések számának visszatérő ingadozása, a halandóság emelkedő alaptendenciája, a fiatal korosztályok házasodási arányának lassú csökkenése, a válások számának és arányának növekedése. Az 1980-as évek elejétől új vonása népesedésünknek az, hogy a halandóság nemzetközi összehasonlításban kirívóan magas szintre emelkedett; megkezdődött a népesség számának csökkenése; a házasodási mozgalom az érdeki átalakulás – demográfiaiilag és társadalmilag kedvezőtlen – jeleit mutatja; a népesség öregedése a népességcsökkenés körülményei között folytatódik, bonyolult gazdasági és társadalmi problémákat vetve fel.

A régebbi tendenciák folytatódása és a népesedés újabb vonásai együttesen azt eredményezik, hogy a magyar népesedésben az 1980-as évtized elejétől új népességfejlődési szakaszcól kell beszélnünk. Ennek lényege egyrészt az, hogy népesedésünknek nemcsak egy-egy jellemzője, hanem minden alapvető folyamata kedvezőtlenül alakul, másrészt az, hogy ez a helyzet az eddigiekhez hasonló népesedéspolitikai módszerekkel várhatóan csak több évtized távlatában változtatható meg, végül pedig az, hogy e népesedési helyzet tartós stabilizálódása, esetleg további romlása érdemlegesen megváltoztatja, és rontja jövőbeni társadalmi-gazdasági fejlődésünk demográfiai feltételeit és kereteit.

A demográfiai kutatások alapján az 1980-as évek közepén megbízhatóan felvázolhatjuk népesedésünk jövőjének körvonalait is a következő évtizedekre. Az 1980-as évtized közepére jellemző termékenységi és halandósági viszonyok tartós stabilizálódása kedvezőtlenül hatna a népességfejlődésre. A népesség csökkenése az előttünk álló öt évtizedben folyamatos, mértéke az első két évtizedben lassú, majd ezt követően számottevőbb lenne és a népesség száma 2001-ig kb. 200 ezer fővel, 2021-ig 800-900 ezer fővel csökkenne. Népességfejlődésünk adottsága ezekben az évtizedekben, hogy a népesség korösszetétele igen hosszú távon is kiegyenlítettlenül alakul és egyúttal folyamatosan és jelentősen öregszik. A népességcsökkenés tartós és biztos megállítása és ezzel együtt kedvezőbb népesség struktúra elérése ilyen körülmények között csak igen hosszú távon kitűzhető cél lehet, és feltételezi a termékenység és a halandóság egyidejű javulását.

Világosan kirajzolódnak tehát a következő évtizedek demográfiai adottságai: a népességfejlődés reprodukciós tartalékainak teljes kimerülése 2000-ig, a népességszám csökkenése a következő 2-3 évtizedben, a korösszetétel kiegyenlítettlenség-

gének az egész történelmi korszakon keresztüli fennmaradása, a népesség tartós és jelentős, az ezredforduló után felgyorsuló öregedése, végül a népességszám viszonylag szűk határok közötti ingadozása az ezredfordulót közvetlenül követő évekig, majd a népességcsökkenés felgyorsulása a következő évtizedekben.

Összességében a magyar társadalom az ezredforduló után a ma-
itól minőségben eltérő, lényegesen kedvezőtlenebb demográfiai feltételek mellett fejlődhet; a népesség összetétele és az elfogadható reprodukció elősegítése a társadalom erőforrásainak korábbinál nagyobb hányadát igényli, miközben a gazdasági növekedés és a társadalmi fejlődés demográfiai feltételei a korábbinál szűkebbek, illetve rosszabbak lesznek.

2. Az 1980-as évtized népesedéspolitikája és ennek hatásai

Az 1970-es évek végén, 1980-as évek elején kialakult új népesedési helyzet az ország vezetése viszonylag hamar felismerte, és 1981-ben az előzőektől minőségileg eltérő népesedéspolitikai állásfoglalás született. Ez reálisan értékelte a népesedési helyzetet, és fő vonásaiban jól határozta meg a népesedéspolitika stratégiáját és teendőit. Új vonás, hogy mindez a tudományos kutatások eredményeire, a tudomány javaslataira támaszkodott. A politikai állásfoglaláson alapuló népesedéspolitikai kormányprogram azonban csak igen jelentős késedelemmel, 1984. őszén született meg, végrehajtása pedig csak 1985-ben kezdődött meg.

Közel négy év telt el az 1984. évi hosszú távú népesedéspolitikai koncepció meghirdetése, de ennél kevesebb az első

konkrét intézkedések életbe lépése óta. A népesedési folyamatok természeténél fogva így rövid idő telt el ahhoz, hogy az intézkedések hatását átfogóan értékelhessük jelenlegi népesedési helyzetünk megítélésénél. Az 1984. évi népesedéspolitikai kormányhatározat célul tűzte ki a népességcsökkenés folyamatának mérséklését, nagyobb távlatban megállítást, majd kedvezőbbé váló népességstruktúra mellett távlati népességyarapodás elérését. A népesedési helyzet javítása érdekében egyenrangú feladatként jelölte meg a termékenység emelését, a halandósági viszonyok javítását és a család szerepének erősítését. A határozat rámutatott arra, hogy mindez csak folyamatos, sokrétű és lépéseiben összehangolt, jól időzített népesedéspolitikai révén érhető el.

a) Születési mozgalom, a termékenység alakulása

A születések számában az 1970-es évek második felében megindult jelentős csökkenés 1984-ben érte el mélypontját, amely a 125,3 ezer fős élveszületéssel együtt minden eddiginél kevesebb gyermek megszületését jelentette. A népességszám hosszú távú stabilitásához évente 150 ezer fő körüli élveszületés szükséges, a jelenlegi halandósági viszonyok tartósabb érvényesülése esetén. 1985-ben feltűntek a mélypontról történő kilábalás jelei, 1984-hez képest 5 ezerrel több gyermek született. A születésszám emelkedése - népesedéspolitikai céljainkkal egyezően - teljes egészében a termékenység emelkedéséből, tehát a szülési kedv élénküléséből adódott, hiszen a harmincéven aluli házasság nők létszáma tovább csökkent. A születésszám növekedése nem a szülések előrehozatalából származott, sőt az adatok azt mutatják, hogy korábban elhalasztott, de kívánt gyermekeket hoztak világra az anyák, kivárva gyermekük megszületésének kedvezőbb körülményeit.

A kedvezőnek tűnő folyamat 1986-ban nem folytatódott. Ismét csökkenni kezdett a születések száma és a visszaesés 1987-ben is folytatódott. 1986-ban 128,2 ezer gyermek született, 1987-ben pedig 125,8 ezer volt a születések száma, ami ha nem is éri el, de erősen megközelíti az 1984. évi mélypontot. Az újabb születésszám csökkenést főleg a 25 éven aluli nők szülési kedvének a visszaesése eredményezi, mivel az ennél idősebb nők termékenysége nem csökkent. Az összes születések fele származik a 25 éven aluli nőktől.

Az említett magatartás-változásokat támasztják alá a reprezentatív családtervezési vizsgálatok. Az 1986. évi családtervezési vizsgálat eredményei szerint 100 fiatal házaspár által kívánt gyermekek száma 207-ről 197-re csökkent a házasság első három évében. Ennek oka főként az, hogy a három gyermeket tervező családok egy része már csak kettő, a két gyermeket tervezők egy kisebb hányada csak egy gyermeket kíván három évvel a házasságkötés után.

A fiatal házasságok több, mint egynegyede (28 %) nyilatkozott úgy, hogy a gyermekvállalás feltételeinek tovább javulása esetén a jelenlegi terveinél nagyobb család megvalósítására is vállalkozna. Ezek között az átlagosnál magasabb a szellemi foglalkozású, a városokban lakó és a magasabb iskolai végzettségű nők aránya. Az ehhez szükségesnek ítélt feltételek között a megfelelő lakás, a gyermeknevelés időbeli költöztetéseinek enyhítése mellett nem jelentéktelen szerepet játszik a gyermekgondozási díj további kiterjesztésének igénye a gyermekek három éves koráig.

A GYED bevezetése - úgy tűnik, - főleg a szülőképes kor "idősebb" korosztályainak termékenységi magatartására hatott. Ezt nem csak az éves születési adatok támasztják alá,



hanem a legutóbbi, 1987. év végén lezajlott, családtervezési vizsgálat eredményei is. Ezek szerint a tizenhárom éve házasság, -döntő többségükben 30-40 év közötti - nők kívánt gyermekszáma, ha kismértékben is, de emelkedett az elmúlt három évben. A kívánt gyermekszám változása mögött főleg az egy gyermeket és a három gyermeket tervezők arányának változása játszik szerepet. Érdekes módon mindkét családtípust kívánók aránya növekedett, ennek dinamikája azonban társadalmi rétegenként eltérően alakul. Lényegében ezzel magyarázható a kívánt családnagyság ellentétes irányú mozgása a különböző társadalmi csoportokban. Másfelől a társadalmi rétegeken belül is eltérőek a változások.

Mindezt azért kell hangsúlyozni, mert egyre erőteljesebbé válik az a felismerés, hogy az egyes népesedéspolitikai intézkedések - ez esetben az 1984. óta életbe lépők - nemcsak a társadalmi rétegek között, hanem az egyes társadalmi rétegeken belül is eltérően hatnak a termékenységi magatartásokra.

E változások ellenére tényként kell megállapítani, hogy az egyszeri reprodukcióhoz családonként kívánatos átlagos gyermekszámhoz nem sikerült közelebb jutni az elmúlt évtizedben. Jelenleg csak a háztartásbeli nők és a nyolc osztályt sem végzettek egyre csökkenő hányada kívánja az egyszerű reprodukciót eltérő családnagyságot, a többi társadalmi réteg kívánt gyermekszáma különböző mértékben, de jelentősen elmaradt ettől a társadalmilag kívánatos szinttől. A saját családba kívánt gyermekszám mellett az ideálisnak tartott családnagyság után is érdeklődtek a felvételek. A mai körülmények között száz családra számolva 220 gyermeket tartottak általában ideálisnak a válaszolók, a saját családjuk számára viszont ennél már kevesebbet, 213 gyermeket. A saját család-

ba kívánt és az ott ideálisnak tartott gyermekek száma közötti különbség az a terület illetve mérték, amit megcélozhat egy ösztönző eszközökkel működő népesedéspolitika.

b) Házasság, válás

Az elmúlt években tovább érvényesültek a családok stabilitásának csökkenésére utaló jelek. A születésszám emelkedése ellen hat a házasságkötések - különösen az újráházadódások - csökkenése, illetve a válások számának lényegében változatlanul tartó emelkedése. A házasságkötések száma folyamatosan csökkent az 1980-as években, de különösen látványos a visszaesés az elmúlt néhány évben. Az 1980. évi 80 ezer házasságkötéssel szemben 1987-ben csak 66 ezer volt a házasságkötések száma. Ez mélypontot jelent a házassági mozgalomban is, mert ennél kevesebb házasságkötést csak az 1914-1918 közötti háborús években regisztráltak. A csökkenésben szerepet játszik a fiatal, házasuló korú generációk létszámának csökkenése is, de az igazi ok a házassági kedv visszaesése. Az először házasságra lépők átlagos életkora különösen az 1970-es évek közepéhez viszonyítva emelkedett. Ez az első házasságkötések elhalasztását, idejének kitolását, esetleg a házasságon kívüli együttélés terjedését jelenti. A válások száma az 1980-as években szinte folyamatosan emelkedett. Az 1980. évi 27,8 ezerrel szemben 1987-ben 29,8 ezer volt a válások száma, ami újabb csúcsot jelent, mert ilyen magas számot egy év alatt még nem regisztráltak.

Ez egyben azt is jelenti, hogy az elmúlt évben 1000 házasságkötésre 465 válás jutott. A házasságok mérlege az 1970-es évek vége óta negatív. Ez azt jelenti, hogy a válások és az özvegyülések miatt több házasság bomlik fel, mint amennyi új keletkezik. Csak az elmúlt évben 25 ezerrel több család bomlott fel, mint amennyi új keletkezett. A már említett 1987. évi reprezentatív vizsgálat eredménye szerint a házasságok több mint egyötöde (22,5 %) szűnt meg válással tizenhárom év alatt. A fővárosban minden harmadik, a vidéki városokban minden negyedik, a községekben minden hatodik házasság szűnt meg válással ennyi idő alatt.

A házasodási kedv visszaesése, a házasságok stabilitásának a csökkenése azért is ad aggodalomra okot, mert a gyermekek 92 %-a ma is családban születik, ezért ezek a tendenciák a születésszám további csökkenését valószínűsítik. Emellett a családi környezet hiánya a már megszületett gyermekek életét is károsan befolyásolja, akadályozza kiegyensúlyozott szellemi és érzelmi fejlődésüket, gyakoribbá teszi körükben a társadalmi beilleszkedési zavarokat. Mindezen tényezők is növelik a veszélyeztetett gyermekek számát.

c) Halálozások

A halálozások számában némi javulás mutatkozott az 1987. évben, különösen az 1980-as évek elejéhez viszonyítva. A legmagasabb halálozási számot, 1983-ban rögzítették 148,6 ezer fővel, ehhez viszonyítva 1987-ben mintegy hatezer fővel kevesebb, 142,6 volt a halálozások száma.

Mindez nem jelenti azt, hogy a nemzetközi összehasonlításban különösen kedvezőtlen halandósági viszonyokban lényeges változás következett volna be, bár a csökkenés örvendetes. A

születéskor várható élettartam hazánkban nemzetközi viszonylatban alacsony, bár 1986-hoz képest némileg emelkedett, a nőknél 73,7 évre, a férfiaknál pedig 65,7 évre. Ez a nőknél 0,5 éves, a férfiaknál 0,4 éves élettartam javulást jelent az előző évhez viszonyítva. Ebben főleg a csecsemőhalandóság játszott szerepet, bár a többi életkorokban is mérsékelt emelkedés észlelhető a még várható élettartam-mutatókban.

A csecsemőhalálozás fokozatosan javult az elmúlt években és 1987-ben 17, 1988-ban pedig 16 ezrelék volt, ami ennek ellenére európai viszonylatban magasnak tekinthető. Ez még mindig több mint kétszerese a legjobb csecsemőhalálozású országok arányszámának. A középkorú népesség halandósága az európai országok között jelenleg is az egyik legkedvezőtlenebb, bár 1987-ben kismértékben javult. A legfőbb halálokokat figyelembe véve a szív- és érrendszeri megbetegedéseknél mérsékelt csökkenés, a balesetek és az öngyilkosságok okozta halálozásoknál stagnálás észlelhető. A daganatos betegségek következtében elhunyt nők száma nagyobb lett, a férfiaké csökkent 1987-ben.

A halálozások száma továbbra is meghaladta a születések számát, így tovább folytatódott a tartósan igérkező népességcsökkenési folyamat. 1987-ben a születésszám csökkenésénél jobban visszaesett a halálozások száma, ezért némileg mérséklődött a népességcsökkenés üteme. Így 1987-ben 16,7 ezer fővel csökkent az ország népességszáma. 1981-hez viszonyítva - amikor a népességcsökkenés megindult - 1988. január 1-én mintegy 108 ezer fővel voltunk kevesebben, ami azt jelenti, hogy két év alatt a népességszám 1 %-kal csökkent.

3. Népesedéspolitika

1987-1988-ban új népesedési, népesedéspolitikai helyzet alakult ki Magyarországon. Az új helyzet első elemének azt tekintjük, hogy az 1980-as évtized eddig eltelt éveiben elszálasztottuk a kedvezőtlen népesedési tendenciák korlátozására a népesedési folyamatok időszakos instabilitásából adódó befolyásolás lehetőségeit. Az 1980-as évek elején jellemző kedvezőtlen népesedési folyamatok változatlanul, egyes területeken nagyobb intenzitással, szuverenitásukban érvényesülnek. Mindennek fő oka, és egyben az új népesedéspolitikai helyzet második eleme az, hogy az 1981. évi Politikai Bizottsági határozat alapján késéssel, csak 1984-ben született MT határozat, amelynek végrehajtása 1985-ben ugyan megkezdődött, 1987-ben azonban félbeszakadt. Ennek következményeként - és ez az új népesedéspolitikai helyzet harmadik eleme - az ezredforduló körüli években nem állítható meg tartósan a népességcsökkenés, az ezredforduló utáni első évtized második felétől pedig a népesség felgyorsuló ütemű csökkenése következik be.

Az elmúlt 3-4 évben Magyarországon olyan társadalmi helyzet, politikai szituáció és gazdasági feltételek jöttek létre, amelyben szükségképpen átrendeződtek a politika számára hosszabb-rövidebb ideig kiemelten fontos értékek és célok; ebből adódóan az egyes politikai tényezők és a közvélemény számára a népesedés és a népesedéspolitika ma, és előreláthatóan még néhány évig sokkal kevésbé fontos, mint néhány évvel ezelőtt. Ennek súlyos hatású, a népességet közvetlenül érintő, konkrét hatásaiban csak a jövőben felmérhető demonstratív jele volt a csecsemő- és gyermekcikkek kivételes arányú áremelése és a gyermeknevelés érdemi támogatásának kirekesztése az adórendszerből.

Alig kétséges, hogy mi következne abból, ha az előttünk álló 3-4 évben, a népesedéspolitikával kapcsolatosan kialakult általános helyzet lényeges megváltozására reálisan nem számíthatnánk, bár ennek szükségessége vitathatatlan és következményei elég súlyosak lehetnének.

Ezért a népesedési helyzet további - bár nem látványos - romlása elkerülhetetlen és számítanunk kell újabb népesedési folyamatok, különösen kedvezőtlené válására, minőségileg új elemek megjelenésére elsősorban a házasság, a válás, a család és a nemzetközi vándorlás területén.

Reálisnak kell tartani azt a veszélyt, hogy miután az 1980-as évek utolsó harmadától hiányzik a kormány népesedéspolitikai aktivitása, az 1990-es évek első harmadában - felében rövidtávú politikai értelemben "kiéleződhet" a népesedési helyzet és ekkor nagy esélye lehet annak, hogy a politikai hatalom cselekvése kényszerhelyzetben, az elmúlt 30 év modellje alapján, rövidtávú politikai érdekek alapján, érzelmi mozzanatok túlsúlyával, a demográfiai tudomány kiszorulásával, újabb tévutat kezdve jön létre. Egy ilyen helyzet kialakulását erősítheti az, ha egymáshoz közeleső időben következik be a gazdasági helyzet javulása, az alakuló új politikai intézményrendszer hatékony működése, a felhalmozódott megoldatlan, politikailag nagy súlyú, ideológiai jelentőségű gondok megoldása, az ezekhez kapcsolódó társadalmi feszültségek, bizonytalanságok csökkenése.

A hazai kutatások alapján egyre inkább az az álláspont nyer teret, mely szerint a demográfiai átmenet befejező szakasza - mely a XX. század második felétől bontakozik ki - egy egész történelmi korszakban valósul meg, amelynek a legfőbb és a legalapvetőbb vonása a demográfiai instabili-

tás. Ebben a korszakban kedvező esetben a termékenységre a kisebb hullámzásokon keresztül megvalósuló állandóság, a halandóságra a megtorpanásokon keresztül érvényesülő javulás a jellemző. A népességutánpótlás mértéke, a nettó reprodukciós együttható kismértékben 1,0 alatt ingadozik. A népességszám kedvező esetben közel állandó szintű, de 10-15 éves ciklusokban váltakozó népességcsökkenési és növekedési periódusokkal. A korösszetétel az élettartamok növekedésének hatására egyre jobban "megnyúlik-vastagodik", emellett kisebb-nagyobb mértékben "hullámzik". Végsősoron népességnövekedési és népességcsökkenési korszakok több -esetleg sokévtizedes -váltakozásán, át jut érvényre a hosszabb történelmi perspektívában stacionér jellegű népességfejlődés.

Ennek a megközelítésnek a népesedési helyzet minősítése szempontjából az a lényege, hogy a népesség kisebb-nagyobb és ismétlődő növekedése illetve csökkenése a népességfejlődés tényleges állapota. Az elméleti megközelítés lényege népesedéspolitikai szempontból is megfogalmazható; a népesség reprodukciójának elfogadható szintje aktív népesedéspolitikát követel meg. Egyre több a jele annak, hogy az európai kultúrkörben, a demográfiai átmenet befejeződésének korszakában a népesség spontán reprodukciójának társadalmi és népesedési feltételei kisebb-nagyobb mértékben hiányoznak, ezért ebben a népességfejlődési korszakban a viszonylag kiegyensúlyozott reprodukció csak külső beavatkozással, népesedéspolitikai stratégia folyamatos megvalósításával biztosítható.

Az iparosodott, gazdaságilag fejlett országokban általánosan érvényesülő instabil népességfejlődési korszak és a hazai népesedés kedvezőtlen vonásai arra engednek következtetni, hogy az 1980 utáni 2-3 évtized a magyarországi népességfej-

lődésnek különleges, alternatív szakasza lehet; ebben az időszakban a fejlődés alternatív útjai alakulhatnak ki. Egyrészt lehetőség kínálkozik arra, hogy a megelőző 25-30 év során kialakult termékenységi és halandósági trendek, illetve szintek konzerválódjanak, másrészt pedig potenciális lehetőség van arra is, hogy demográfiai értelemben viszonylag rövid idő alatt érdemben korrigáljuk ezeket a trendeket, megváltoztassuk a kialakult szinteket, és a várható társadalmi-gazdasági fejlődéssel jobban összhangban levő lényegében új minőségű népesedési állapotot, fejlődési pályát alakítsunk ki.

Mindez összegezve azt jelenti, hogy Magyarországon egy elméletileg megalapozott, folyamatos és stratégiai indíttatású népesedéspolitikai cselekvés a tényleges népesedési helyzetből kiinduló, reális és tudományosan racionális célokat tűzhet ki, hosszabb perspektívában megalapozottan törekedhet a népességszám stabilizálására, a népességstruktúra kedvezőbbé tételére. Ennek feltétele azonban a felvázolt népesedéselméleti alapokra épülő és következetesen megvalósított népesedéspolitikai stratégia, amely a társadalompolitika szerves részeként az előttünk álló évtizedben képes érdemben megváltoztatni a termékenység, a halandóság és házassági mozgalom hosszabb ideje érvényesülő kedvezőtlen tendenciáit, hosszabb távon javíthatja a népesség korstrukturáját, megakadályozhatja a nagyobb mértékű népességcsökkenést.

Az 1984-ben nemzeti programként meghirdetett népesedéspolitika már tartalmazza ennek a népesedéselméleti alapnak lényegesebb elemeit, további megvalósításában azonban figyelembe kell venni azt, hogy a hatékony társadalmi cselekvés elmaradása, újabb késedelmek, vagy részlegessége az előttünk álló nyolc-tíz évben a demográfiai folyamatok instabilitása

által kínált hatékony és kedvező változásokkal járó potenciális lehetőség elszalasztását jelentheti és a kedvezőtlen demográfiai magatartás tartós konzerválódását hozhatja, a ma beláthatónál esetleg lényegesen kedvezőtlenebb demográfiai perspektívákkal.

Ezért nagyon fontos az, hogy a népesedési helyzet minősítésében legyünk realisták. Tudomásul kell vennünk, hogy egy új demográfiai korszakkal állunk szemben, amelynek ma jellemző kedvezőtlen mennyiségi, minőségi és strukturális jellemzőit csak hosszú távon változtathatjuk meg, olyan új helyzettel, amelyhez sok vonatkozásban alkalmazkodnunk kell, a változások irányait pedig jól fel kell mérnünk. Ebben a népesedési helyzetben döntő az, hogy az 1984-es nemzeti népesedéspolitikai programból kiindulva, az 1980-as évek eleje óta tovább fejlődött népesedési folyamatokat mérlegelve és figyelembe véve a népesedés megváltozott társadalmi-gazdasági környezetét, ki kell dolgozni egy új, korszerűsített tudományos távlati népesedéspolitikai koncepciót. Ez a népesedési helyzetnek megfelelően legyen többtényezős (termékenység, halandóság, öregedés) és középpontjában álljon a család.

A népesedéspolitikai a jövőben reálisan a termékenység további csökkenésének megelőzését majd - kedvező esetben kisebb emelését tűzheti ki hosszabb távú célként. Hatékony lépések szükségesek a halandóság csökkentésére, amelyre a lehetőség adott. Nem halasztható egy távlatos "öregpolitika" kidolgozása a népesedéspolitikai koncepció részeként.

Népesedési helyzetünk és népesedési perspektíváink kihívásait - az előzők mellett - elsősorban a halandóság alakulása és a népesség öregedése jelenti. A magyar népesség halandósága mértékében és nemzetközi összehasonlításban az 1980-

as évek közepén kirívóan kedvezőtlen. Ennek konkrét okai és jellemzői a kutatások nyomán egyre inkább feltárulnak. Összességükben ezek megerősítik, hogy a népesség halandósága - s mögötte egészségi állapota - végsősoron a széles értelemben vett társadalmi-gazdasági környezettől függ. Egyes fejlett országok tapasztalatai ugyanakkor egybehangzóan mutatják, hogy a halandóság érdemben befolyásolható, csökkenthető erre irányuló programokkal. Ezért mondhatjuk azt, hogy a halandóság hazai szintje, és a csökkentésére irányuló lépések - amelyek megtételében késedelmünk már tetemes - egyrészt közvetlenül is politikai kérdést jelentenek, és így politikai magyarázatot igényelnek, másrészt a következő évtizedekben a "termékenységpolitikával" szükségképpen azonos rangra emelik a "halandóságpolitikát", amelynek elvi megalapozottsága ugyanakkor kellő konkrétságú megfogalmazása már hosszabb ideje sürgető feladat.

Más természetű kihívás a népesség öregedése. Ez gazdasági fejlettségünkhöz viszonyítva "korán" következik be, nagyarányú lesz, és hullámzó népességstrukturánk miatt az ezredforduló utáni évtizedekben felgyorsul. Az a népesség, melyben legalább minden negyedik ember nyugdíjas korú lesz, az elmúlt évtizedekben megszokottól lényegesen eltérő feltételeket teremt gazdasági és társadalmi fejlődésünk számára. Erre jól felkészülni - és ez nemcsak alkalmazkodást jelent - még van időnk, elvesztegetni való időnk azonban már nincs. Közvetlenül előttünk álló feladat egy perspektivikus "öregességi politika" kidolgozása, amely megalapozhatja mind a társadalom, mind a családok és az egyének felkészülését erre az új korszakra. Ez azéonban már elsősorban a társadalompolitika, bizonyos elemeiben pedig a szociálpolitika tartományába tartozik.

A népességfejlődés ma belátható további, esetleg nagyhatású bizonytalanságai az utóbbi évtizedekben Nyugat-Európában teret nyert, vagy általánossá vált kigívóan alacsony termékenységi szintekből, a család szerepének nagyfokú háttérbe szorulásából származnak. A kérdés az, hogy "átszivárogo-e", és milyen mértékben a jövőben a magyar népesség demográfiai magatartásába ez? Hatása igen kedvezőtlen lenne, a népességsökkenést erőteljesebbé tenné; bekövetkezése vagy elmaradása, a közeljövőben való jelentkezése, vagy fellépésének a távoli jövőbe történő áthúzóda ma tudományos megalapozottsággal és tisztességgel megítélhetetlen.

A népesedéspolitika meghatározó kockázata Magyarországon ma a közeljövőben és az előttünk álló évtizedben is a cselekvéshez vagy annak elmaradásához kapcsolódik. Demográfiai trivialitás, hogy mai népesedéspolitikánk, a mai népesedés jellemzői már az ezredforduló éveinek demográfiai viszonyait határozzák meg. Miután az 1980-as évtized eddig eltelt éveiben az 1984 után tett népesedéspolitikai lépésekkel nem tudtunk tendenciaváltozást, fordulatot elérni a termékenység irányzatában, a halandóság befolyásolásában, szintjének csökkentésében - itt korábbi késedelmes felismerés mellett gyakorlati tetteink elmaradásai is gyűlnek - elveszítettük azt a demográfiai-potenciális lehetőséget, hogy a népesség-

Ezt annál is fontosabb hangsúlyozni, mert az 1984-ben meghirdetett népesedéspolitikai stratégia tervezett és megkezdett intézkedéseit az utóbbi években - gazdasági nehézségek miatt - nagyobbbrészt nem tudtuk folyamatosan megvalósítani. A távolabbi kilátások pedig - mint erre már korábban is utaltunk - attól függenek, hogy a következő 5-10 évben képesek leszünk-e olyan hatékony társadalom-, gazdaság- és ter-

mészetesen népesedéspolitikát folytatni, amely megalapozhatja a népesség stabilizálását az ezredforduló utáni 2-3 évtizedben. Ha erre nem leszünk képesek, ha népesedéspolitikai stratégiánk megvalósításában újabb, inaktív szakasz alakul ki, már a közeli évtizedek távlatában konkrét, és az idő előrehaladtával egyre kevésbé elhárítható veszéllyé válik a népesség nagyobb arányú csökkenése. E helyzet elkerülése nemcsak potenciálisan lehetséges, ma még valóságosan is reális.

Hosszú távú népesedéspolitikai stratégia elfogadása és meghirdetése a politika számára nagyfokú felelősségvállalást jelent, a gyakorlatban pedig - általában is, a kedvezőtlen hazai népesedési viszonyok között pedig különösen - e népesedéspolitika folytatásának évtizedeken át el nem hárítható felelősségét jelenti és a hosszú távú érdekeltséget megvalósító kivételes következetességet is igényli. Mindez nagy fontosságot nyer az előzőeken túlmenően azért is, mert az előttünk álló évtizedek társadalmi-gazdasági fejlődését a tényleges modernizáció, az Európához való legjobb értelmű felzárkózás új szakaszát megvalósítva kell végigjárnunk. Ennek népesedési következményei jelentik mai ismereteink szerint igazán a "sötét lovat", és ezek a következmények a fejlett országok példája nyomán általában kedvezőtlennek várhatók, s hozzá e hatások mértéke ma alig felmérhető.

Mégis válaszút, választás előtt állunk. Valóságos dilemma az, hogy képesek leszünk-e következetes, cselekvő, folyamatos népesedéspolitikai stratégiával reagálni, így cselekedni mai és perspektívikusan belátható népességfejlődésünk kedvező megváltoztatására törekedve, vagy csak akkor tesszük meg egyes népesedéspolitikai lépéseinket, amikor a népesedés kedvezőtlen vonásaiból, a gyakorlati cselekvés késedelmeiből, elmulasztásából adódó feszültségek, és nagyobb részt

ennek politikai transzformációja ezeket várhatóan egy, az 1953-as és az 1973-as népesedéspolitikai programhoz hasonló "koncentrált" program formájában kikényszeríti. Ekkor azonban már aligha leszünk abban a helyzetben, hogy a rövid távú politikai érdekek, indulatok és rögtönzések érvényesülését elháríthassuk. Külön mérlegelendő az, hogy a következő évtizedben még ifjúságcentrikus lehet a népesedéspolitika, 2000 után már új súlypontot jelöl ki és kényszerpályát határoz meg a népesség gyors öregedése. Ez népesedéspolitikánk döntő kérdése az 1980-as évek második és az 1990-es évek első felében.

4. A népesedés társadalmi-gazdasági hatásai

A népesedés, általában a belátható népességfejlődés társadalmi-gazdasági hatásai minden bizonnyal elsősorban az alábbi területeken jelentkeznek:

- megszűnik azoknak a forrásoknak a növekedése, amelyek fejlődésünket az elmúlt évtizedig segítették. Ezek az előttünk álló évektől kezdődően negatív előjelet vesznek fel. (Munkaerő létszáma, strukturája, képzettsége.);

- a népesség reprodukciójának biztosítása, (a halandóság csökkentése, és a termékenység emelése, stabilizálása) a következő évtizedekben a társadalom erőforrásainak eddiginél lényegesen nagyobb hányadát köti le;

- a népesség demográfiai okok miatt területi átrendeződésének befolyásolása, a községek gyors számcsökkenésének megakadályozása előrelátható és jelentős forrásokat igénybevevő, koncentrált, elsősorban az infrastruktúrát érintő fejlesztéspolitikát igényel;

- az idős korosztályok létszámának és arányának lényeges növekedése az elosztáson belüli autonomizmusok hatására jelentősen növeli részesedésüket a nemzeti jövedelemből; az ezzel összefüggő társadalmi konfliktus (funkciózavar, ellehetetlenülés) csak akkor hárítható el, ha a társadalom jövedelemtermelő képességét jelentősen tudjuk növelni;

- részben a népességfejlődés része, részben annak következménye a család funkciózavarainak növekedése, a család szerepének várható, de mértékében ma még csak rövid távon meghatározható csökkenése, valamint ennek sokrétű társadalmi következményei;

- a társadalom átalakuló demográfiai strukturája lényegesen megváltoztatja az egyes nemzedékek egymáshoz való viszonyát (mássá teszi kapcsolataikat, és egyes vonatkozásokban kielezi érdekkülönbségeiket), és megzavarja a társadalom kulturális viszonyait, irányultságát, a társadalom értékeinek "újratermelését".

Összességében a magyar társadalom fejlődésének demográfiai feltételei az ezredforduló után a maitól minőségileg eltérő, lényegesen kedvezőtlenebbé váló keretét adják. A gazdaságra gyakorolt hatás elsősorban a növekedés forrásainak csökkenésében, illetve a társadalmi tőke egyszerű reprodukcióhoz szükséges, eddiginél nagyobb mértékű lekötésében, valamint az időskorú népesség által felhasznált forrás növekedésében jut kifejezésre, a társadalmi fejlődés szempontjából a legkedvezőtlenebb vonásnak a család átalakulását és ennek következményeit, valamint a konzervatív érték várható növekedését és a társadalom dinamizmusának csökkenését tekinthetjük.

Jól látható tehát, hogy a magyarországi népességfejlődés előtt - társadalmi-gazdasági következményeiben, hatásaiban lényegesen eltérő - a következő évtizedekben két népesedési alternatíva áll

- a népességszám stabilizálódása;
- a népesség előbb lassú, majd gyorsuló csökkenése és strukturájának kedvezőtlenebbé válása.

A népesség stabilizálódása vagy lassó népességnövekedés esetében valószínűleg túlsúlyban lennének a kedvező társadalmi és gazdasági hatások a kedvezőtlen hatásokkal szemben. A népesség jelentősebb fogyásának, az ebből eredő kedvezőtlen strukturális változásoknak (öregedés, területi átrendeződés, egyedülálló arányának növekedése stb.) nincsenek kedvező hatásai, viszont a gazdasági növekedést hátráltató, a társadalmi fejlődés számára kedvezőtlen alapokat és feltételeket teremtő következményei, tehát szociálpolitikai hatásai lényegesek. Ezek a hatások a következő 1-2 évtizedben már nem háríthatók el, azonban az ennél hosszabb távú kedvezőbb népességfejlődés feltételeit a magyar társadalomnak az 1980-as és az 1990-es évtizedekben kell megteremtenie.

Valós alternatívánk tehát nincs; az előttünk álló évtizedekben folyamatos, komplex, a társadalompolitikába ágyazott népesedéspolitikai stratégiát kell érvényesíteni. Nem lehet kétséges az sem, hogy itt nem egyszerűen két népességfejlődési alternatíváról van szó, hanem a magyar társadalom fejlődésének meghatározó irányokban, és feltételekben más perspektívikus útjáról.

5. Népesedéspolitika és szociálpolitika

A népesedéspolitika a demográfiai folyamatok társadalmi befolyásolása népesedési céljaink elérése érdekében. A népesedési folyamatoknak létezik egy spontánul megnyilvánuló társadalmi befolyásolása is. Tudniillik valamennyi társadalmi-gazdasági jelenség, illetve ezek változása, közvetlenül vagy közvetett módon és többnyire hosszabb távon, de befolyásolja a demográfiai magatartásokat és ezáltal kihat a népesedési folyamatokra. Igaz ez a születési, termékenységi, házassági, válási mozgalomra, de igaz a halandóság alakulására is, vagy a vándormozgalomra. A népesedéspolitika tehát tudatos társadalmi tevékenységet feltételez a deklarált népesedési célok elérésére, és ezt az alkalmazott eszközrendszer segítségével kívánja megvalósítani. Az eszközrendszernek lehetnek anyagi, gazdasági; kulturális, tudati vagy jogi elemei.

Ha a népesedéspolitika és a szociálpolitika kapcsolatát nézzük, akkor közös bennük az, hogy mindkét tevékenység az emberekre, azok jól körülhatárolt csoportjaira, a családokra irányul, hasonlóak lehetnek az alkalmazott eszközrendszer elemei is. Különbséget mutat a kétféle politika célja, feladata. Az alkalmazott gyakorlat is felemás. A népesedéspolitikának nincsenek ugyanis elkülönült anyagi eszközei, a szociálpolitika pedig néha önkéntelenül is betölt népesedési feladatokat is pl. a családok anyagi helyzetében az eltérő gyermekszámból adódó különbségek mérséklésében. Nemcsak a népesedéspolitika és a szociálpolitika kapcsolata tisztázandó feladat, hanem általában az egyes részpolitikák közötti kapcsolat is. Itt sok a párhuzamosság és átfedés, gyakori a kellően össze nem hangolt intézkedés.

A népesedéspolitika szemszögéből nézve az egyes részpolitikák kapcsolatrendszerét azt kell mondani, hogy a foglalkoztatás, család, ifjúság, és nőpolitikának, de a lakás és településfejlesztési politikának mind vannak népesedési vonzatai. Az egyes részpolitikáknak sajátos céljaik is vannak és így pl. a népesedési célok nem mindig integráns részei más részpolitikáknak. Ez azonban nemcsak a népesedéspolitikára igaz. Így előfordul az, hogy az egyes részpolitikák sajátos szempontjai alapján hozott döntések semlelgesítik egymást, néha ellentmondásba kerülhetnek, így egyáltalán nem, vagy nem jelentkeznek kellőképpen a remélt pozitív eredmények. Felvetődik a prioritás kérdése is. Ciklikusan más-más részpolitika kerül előtérbe, hiányzik a folyamatosság, a karbantartás, az intézkedések hatásának, hatékonyságának folyamatos nyomonkövetése.

A népesedéspolitika és a szociálpolitika nyilvánvalóan eltérő célokat kíván tehát elérni. A népesedéspolitika célja a népességszám alakulásának és a népesség összetételének kívánatos irányba történő befolyásolása. A népesedéspolitika és a szociálpolitika kapcsolatát emellett sok területen azonoság, vagy közelállás jellemzi, a célokban és a választott eszközökben. A hazai népesedési helyzet ez utóbbi kapcsolatokat önmagában is felértékeli.

Miután a népesedéspolitika feladata egyidejűleg és egyenrangúan a népesedési folyamatok befolyásolása, illetve a népesedési folyamatok és strukturák társadalmi-gazdasági hatásaihoz való alkalmazkodás, társadalmi reagálás, és miután a célok között a család támogatásának primátusa alapján egyenrangú feladatokat teremt a termékenység, a halandóság, és a lakosság egészségi állapotának befolyásolása, a szociálpolitika és a népesedéspolitika közötti kapcsolatok az előttünk

álló hosszabb időszakban igen közvetlenek és szorosak. Ez egyaránt megjelenik a kitűzött célokban, az alkalmazott eszközökben, és az intézkedésekben is.

A népesedéspolitika és szociálpolitika kapcsolatának elvi-elméleti kérdései között döntő, hogy a mai gyermek nemzedékek tagjai fogják egy-két-három évtized múlva azt a nemzeti jövedelmet előállítani, amelyből a mai felnőtt nemzedékek tagjai akkor majd nyugdíjukat fogják kapni. Tehát a mai gyermekek "gazdasági hasznát" a mai felnőtt nemzedékek minden tagja élvezni fogja. Ugyanakkor a gyermekek felnevelési költségei túlnyomórésztben a szülői családokban jelentkeznek, a szüleik teremtik elő ezeknek a költségeknek a fedezetét. Tehát a gyermeket "közjavaknak" is tekinthetjük, amelyeknek a hasznából a társadalom minden tagja részesül, a költségeik viszont a társadalom egyes meghatározott tagjainál, családjainál merülnek fel.

E közjavak előállításának költségeit indokolt a társadalom összes tagjai között megosztani. Ugyanilyen megfontolás alapján állíthatjuk, hogy a gyermekek felnevelési költségeit is indokolt a társadalom minden felnőtt tagja között megosztani. Ezt kívánja nem csak a népesedési célok megvalósítása, hanem a társadalmi igazságosság és a társadalmi egyenlőség irányába való előrehaladás, tehát a szociálpolitika célja is.

6. A szükséges népesedéspolitikai intézkedések egyéb teendők

Abból kiindulva, egyrészt, hogy az 1980-as évek végére kialakult társadalmi-gazdasági helyzetben vízváltató a jövő

alakulása szempontjából is az 1984. évi népesedéspolitikai program egészének folytatása, másrészt figyelembe véve, hogy a jövedelmi hátrányok és az alacsony életszínvonal legfontosabb tényezője a gyermekszám,

indokoltak az alábbi a termékenységi magatartást érintő népesedéspolitikai intézkedések.

a) Családi pótlék

A gyermek születési sorszámtól függetlenül és a szülők jövedelmétől függetlenül megállapított, állampolgári jogon járó családi pótlék nyilvánvalóan a legjobb eszköz a családok eltérő gyermekszámából származó jövedelem egyenlőtlenségek mérséklésére. Az így megállapított családi pótlék elvi alapja az lenne, hogy a társadalom átveszi a gyermeknevelési költségek nagyon jelentős részét a családoktól.

A családi pótlék összege jelenleg a két és többgyermekes családokban a létminimumnak mintegy egyharmadát fedezi. Az egy gyermekes családokban a családi pótlék ennél lényegesen alacsonyabb. Továbbá a családi pótlék nincs indexelve, így reálértékének megőrzése attól függ, hogy a kormány évről-évre határozatot hoz-e az árindex-szel arányos felemelésére.

Ennek következtében a jelenlegi családi pótlék rendszer viszonylag csekély mértékben járul hozzá a jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentéséhez. Hozzá kell persze tenni, hogy a családi pótlék hiányában - illetve ha a családi pótlék a jövőben nem emelkedik legalább az árszínvonállal párhuzamosan - a jövedelmi egyenlőtlenségek lényegesen nagyobbak lennének, illetve lesznek.

b) Gyermekgondozási segély és gyermekgondozási díj

A gyermekgondozási segély bevezetésének eredeti célja nem szociálpolitikai jellegű volt, illetve nem a családok jövedelmi különbségeinek kiegyenlítését szolgálta, hanem azt, hogy az anya - tetszése szerint, saját elhatározása alapján - választhassa azt a megoldást, hogy a szülési szabadság letelte után a gyermek 3. születésnapjáig otthon maradjon, és erre az időre a kiesett bér részleges pótlására bizonyos fix összegű juttatást kapjon. Tudjuk, hogy a gyermekgondozási segélyt az alacsonyabb keresetű anyák nagyobb arányban vették igénybe, mint a magasabb keresetűek. Ezen változtatott némileg a GYED meghirdetett, de csak részben bevezetett rendszere.

Mivel a gyermekgondozási díj igénybevétele az anyától függ, megfogalmazhatjuk azt a hipotézist, hogy akkor veszi igénybe, ha az számára előnyösebb, mint a munkahelyére visszatérni és ott a kötelező munkaidőnek megfelelően dolgozni. Ki mondhatjuk, hogy végeredményben - nemcsak a jövedelmet, hanem a munkával való leterhelést is figyelembe véve (a gyermekgondozási időt a tág értelemben vett munkaidőbe sorolva) - ez a népesedéspolitikai eszköz is lényegében növeli a nők, a családok választási szabadságát és a társadalmi egyenlőtlenségek mérséklése irányába is hat. Ha ez így van, akkor szociálpolitikai megfontolások alapján is kívánatos a gyermekgondozási díj olyan továbbfejlesztése, amely a meghirdetett GYED rendszert a lehető legrövidebb időn belül teljességében bevezeti.

A jövőben szükséges intézkedések mellett, azokat is meghaladó fontosságú feladat az 1984-es távlati népesedéspolitikai stratégia végrehajtásának

a halandóságra és a családra is kiterjedő felújítása, majd 1989-1991-ben a megváltozott körülményeket és feltételeket, valamint a végrehajtás eddigi tapasztalatait figyelembevevő átfogó korszerűsítése, végsősoron több lényeges elemében új, az 1984-es koncepciónál is szélesebb felfogású népesedéspolitikai koncepció kidolgozása.

Általánosan elfogadott megállapítás ma Magyarországon, hogy zavarok vannak a családok működésében: nem tudják maradéktalanul és megfelelő szinten ellátni azokat a feladatokat, amelyeket a múltbeli funkcionálásuk alapján a társadalom a családok sajátjának tekint. Elsősorban a gyermekvállalás mértéke és a gyermeknevelés minősége tekintetében állapítható meg, hogy a családok többségének magatartása nem felel meg az általános társadalmi elvárásoknak, de legalább ilyen méretűek a gondok abban a tekintetben is, hogy a családok nagy része nem elégíti ki tagjai érzelmi szükségleteit, ami a házastársi kapcsolatoknak a korábbi viszonyokhoz képest nagy mértékű felbomlásához, a szülő és gyermek viszony gyakori elmérgesedéséhez vezet.

Mindezek a problémák nemcsak Magyarországon tapasztalhatók, hanem egész Európában és Észak-Amerikában. Valamennyi érintett országban találkozhatunk ezek megítélésében azzal a nálunk domináns felfogással, hogy negatív jelenségekről van szó és a társadalom érdeke a korábbi állapotok visszaállítása volna, azonban e mellett találhatók olyan nézetek is, amelyek kritikusak a hagyományos családi intézménnyel szemben és a zavarokban egy korszerűtlenné vált intézmény fel-számolódásának jeleit látják.

1. A családpolitika alapjául szolgáló családkép

A családok növekvő instabilitásának, csökkenő termékenységének, a társadalom többségének megítélése szerint hiányos nevelésének, szocializációs tevékenységének megítélésénél

mutatkozó többféle, egymással ellentétes felfogások figyelmeztetnek arra, hogy a megfigyelt jelenségek értékelésénél nélkülözhetetlen a családra vonatkozó elképzelések kifejtése és annak végiggondolása, hogy ezek az elképzelések mennyiben állnak összhangban a társadalom egyéb intézményeiről annak egészéről, változásáról vallott nézetekkel. A mindennapi gyakorlatban rendszerint magunk előtt is látensek maradnak bizonyos elképzeléseink, melyeket szocializálódásunk során, mint magától értetődőket vettünk át és habozás nélkül ragaszkodunk hozzájuk akkor is, amikor ezek ellentmondást támasztanak más, későbbiek során tudatosan kialakított nézetekkel.

A szinte ösztönösnek nevezhető képre és ezzel összefüggő értékelésre a család az egyik legjobb példa: a szülői családban legkisebb kortól kapott folyamatos hatások, a szerzett élmények egy életre meghatározhatják, hogy valaki miként reagál a családdal kapcsolatos bármilyen kérdés felvetésére. Nem lehet cél ezen családdal kapcsolatos attitűdök megváltoztatása, - hacsak nem valamilyen súlyos sérülések következményei, - azonban kívánatos ezek tudatosítása, a társadalmi valósággal való szembesítése, különösen akkor, ha olyan politikai cselekvés előkészítéséről van szó, amely a családok további fejlődését kívánja befolyásolni.

A családra vonatkozó sokféle elképzelés három alaptípusra egyszerűsíthető le. Az első alaptípus az, amely a házaspárból és kiskorú gyermekeikből álló nukleáris családot tekinti a normálisnak és a felnőtt és gyermek családtagok alapvető szükségleteinek kielégítésére a családi közösséget tartja a legmegfelelőbb közegnek. Ez a családkép a XIX. és XX. század első felében a többi társadalmi osztály is elfogadta és még ma is ez a domináns, ki nem fejtett látens formában Európa

nagy részében, így Magyarországon is. E modell elfogadása mellett negatív előjelet kap minden olyan jelenség, amely a fenti normális formától eltér, mint például a gyermektelen vagy az egy szülőből és gyermekeiből álló család, valamint amely a család-funkció veszteségét jelenti, például a gyermeknevelés, szocializálás nagy mértékű intézményesítése.

A második típus az első tagadását jelenti: az elképzelés szerint a polgári család az egyéni fejlődést gátló, elsősorban feleség-anya és a gyermek személyiségét eltorzító intézmény, mely helyébe az egyéni szabadságot maximálisan biztosító társulásoknak kell lépnie. Ebből következik, hogy a hagyományos családi funkciók zöme társadalmiasítandó: célintézményekre kell ezeket bízni, mint például a gyermek szocializálás teljes folyamatát. Az átmeneti társulásoknak különböző típusait propagálták az elmúlt két évtizedben; Magyarországon a 70-es évek elején a kommunákról szóló viták okoztak feltűnést, a 80-as években pedig az ún. nyitott házasságokról szóló munkák.

A harmadik típus pragmatikus természetű. Az elképzelés a családnak az utolsó száz év alatt bekövetkezett változásai-ból indul ki: elfogadja a nukleáris családot, mint a legelterjedtebb formát, de mellette nem tekinti deviánsnak a többiekét sem, s nem ragaszt rájuk negatív címkét. Elismeri, hogy a család számos funkciót lát el, mind tagjai, mind az egész társadalom számára, de nem idealizálja ezt a tevékenységet, a negatív hatásokat is elismeri, továbbá fontosnak tartja a társadalom célintézményeinek körzeműködését mind a hiányok pótlására, a negatívumok kivédésére, mind pedig a családok segítésére abban, hogy funkcióikat minél elfogadhatóbban tudják ellátni.

A harmadik családkép elsősorban a szociálpolitikai ellátásban tevékenykedők gondolkodását jellemzi, akik a naponként jelentkező problémákat szűkös eszközökkel próbálják kezelni. E családkép irányítja a családpolitika alakításában szerepet játszó döntéshozók egyikének-másikának állásfoglalását, azonban ebben a körben már inkább az első típusú családkép az uralkodó, látens formában.

A második típus Magyarországon nem képezi szervezett csoportosulás ideológiáját, ellentétben azzal, ami számos nyugati országban tapasztalható, ahol a harcos feminista szervezetek a hagyományos család szétrombolását tűzték zászlajukra.

2. A családpolitika tegnap és ma

A családpolitika abban az értelemben, ahogy ezt a fogalmat ma használjuk, viszonylag újkeletű, mintegy fél évszázados. Ugyanakkor a szociálpolitika kezdettől fogva hatott a családok életére, magatartására. Így például az öregségi biztosítás, a nyugdíjazás bevezetése lényeges családi funkciót társadalmasított: az öregek eltartását gyermekeik által. Nyilvánvaló hatása volt a családokra a népesedéspolitikai intézkedéseknek, például a két világháború közötti Franciaországban. Mind ezek azonban nem rendeződtek össze olyan koncepcióban, amely a családokat teljes életciklusuk alatt kívánta volna követni a tagjaik különféle problémáit családi életükkel összefüggésben kezelte volna. A második világháború után kiformálódó családpolitikákat többnyire látens családkoncepció vezette, részben konzervatív beállítottságú, részben pragmatikus jellegű, és ez a két típus az, amely ma is meghatározó.

36 titikus koncepciójú, vagy eklektikus, koncepció nélkü-
litikák esetében nem lehet szó a családpolitikai
 a családkép közötti ellentmondásról, viszont
 a gyakorlatban egy olyan paternalisztikus
 áknak, mely meggyengíti azok autonóm prob-
 Kétségtelen, hogy vannak olyan prob-
 család csak a rendszeres és tartós
 valamely családtag olyan mér-
 or az vegetatív funkcióihoz
 tetben viszont, például a
 stársi konfliktusok-
 állandó mankóvá vá-
 második felében.
 tozások mellett hogy mindig sza-
 megítélése zavaraiakkal,
 tette tör-
 ségnek.
 külső
 vá-
 A második világháború ut-
 nőtt nőtt, de külön-
 második felében.
 tozások mellett hogy mindig sza-
 megítélése zavaraiakkal,
 tette tör-
 ségnek.
 külső
 vá-

Minde családpolitikának állást kell foglalnia a gyermekvál-
lálás kérdésében. A konzervatív szemléletet e kérdésben
 részben a nemzet reprodukciója biztosításnak, vagy egyenesen
 a nemzet számszerű növekedésének ideálja vezeti, másrészt
 pedig a születésszabályozással kapcsolatos fenntartások,
 szélsőséges esetben a természetes termékenységbe való minden
 beavatkozás elutasítása. Abban az esetben, ha a konzervatív
 felfogás egyuttal az egyéni szabadságot is hirdeti, a magán-
 -szféra primátusát a kollektív felett, nyilvánvaló ellent-

A harmadik családkép elsősorban a szociálpolitikai ellátásban tevékenykedők gondolkodását jellemzi, akik a naponként jelentkező problémákat szűkös eszközeikkel próbálják kezelni. E családkép irányítja a családpolitika alakításában szerepet játszó döntéshozók egyikének-másikának állásfoglalását, azonban ebben a körben már inkább az első típusú családkép az uralkodó, látens formában.

A második típus Magyarországon nem képezi szervezett csoportosulás ideológiáját, ellentétben azzal, ami számos nyugati országban tapasztalható, ahol a harcos feminista szervezetek a hagyományos család szétrombolását tűzték zászlajukra.

2. A családpolitika tegnap és ma

A családpolitika abban az értelemben, ahogy ezt a fogalmat ma használjuk, viszonylag újkeletű, mintegy fél évszázados. Ugyanakkor a szociálpolitika kezdettől fogva hatott a családok életére, magatartására. Így például az öregségi biztosítás, a nyugdíjazás bevezetése lényeges családi funkciót társadalmasított: az öregek eltartását gyermekeik által. Nyilvánvaló hatása volt a családokra a népesedéspolitikai intézkedéseknek, például a két világháború közötti Franciaországban. Mind ezek azonban nem rendeződtek össze olyan koncepcióban, amely a családokat teljes életciklusuk alatt kívánta volna követni a tagjaik különféle problémáit családi életükkel összefüggésben kezelte volna. A második világháború után kiformálódó családpolitikákat többnyire látens családkoncepció vezette, részben konzervatív beállítottságú, részben pragmatikus jellegű, és ez a két típus az, amely ma is meghatározó.

A konzekvens konzervatív családpolitika az lenne, amely a minimumra csökkentené a családok működésébe való közvetlen beavatkozást, ehelyett inkább olyan körülmények kialakulását szorgalmazná, amelyek közepette a családok képesek hagyományos funkciókat minél teljesebben betölteni. Így olyan jövedelmet kellene biztosítani a férj-apának, amely mellett nem szükséges a feleség-anya kereső tevékenysége ahhoz, hogy a család a gazdasági-technikai fejlődés által nyújtott életmód lehetőségekkel élni tudjon, továbbá olyan normatív rendszer elterjedését előmozdítani, amely a családok tagjaiban a családjukhoz való ragaszkodás, a közös családi érdek elfogadását eredményezi, a társadalom egészében pedig a családok érdekeinek figyelembe-vételével és egyéb érdekek fölé helyezésével jár, valamint a hagyományos formáktól való eltérés elítélését hozná magával.

A gyakorlatban a konzervatív indíttatású családpolitikák adósok maradtak a családok számára kívánatos működési feltételek megteremtésével, s helyette gyakran közvetlenül, néha egészen erőszakosan avatkoztak bele az egyes családok életébe a kívánt cél érdekében. Vonatkozik ez elsősorban a népesedéspolitikára és a családok alakulásának és felbomlásának jogi szabályozására.

Minden családpolitikának állást kell foglalnia a gyermekvállalás kérdésében. A konzervatív szemléletet e kérdésben részben a nemzet reprodukciója biztosításnak, vagy egyenesen a nemzet számszerű növekedésének ideálja vezeti, másrészt pedig a születésszabályozással kapcsolatos fenntartások, szélsőséges esetben a természetes termékenységbe való minden beavatkozás elutasítása. Abban az esetben, ha a konzervatív felfogás egyúttal az egyéni szabadságot is hirdeti, a magán-szféra primátusát a kollektív felett, nyilvánvaló ellent-

mondás keletkezik az általános személet és a pronatalista, a születésszabályozás ellenes népesedéspolitikai felfogás között. De nehezen egyeztethető össze e népesedési felfogás egy olyan kollektív értékek primátusát hirdető szemlélettel is, amely elsőrendű feladatának tekinti a társadalmi egyenlőtlenségek csökkenését, így gazdasági-társadalmi életben a nők számára mutatózó hátrányok felszámolását, valamint a gyermekek fejlődésében a családi háttérre visszavezethető lényeges eltérések minimalizálását.

A második világháború után a házasságok instabilitása mindennütt nőtt, de különösen nagy mértékűvé vált az 1960-as évek második felében. E jelenségben gazdasági és társadalmi változások mellett feltétlenül szerepet játszott a házasságok megítélése terén azon felfogás terjedése, amely nem tekintette többé a házasságkötést egy életre szóló elkötelezettségnek. Többfelé az új felfogás összekapcsolódott erős szekularizációs folyamattal, azon vallási nézetek gyengülésével, amelyek rendszerében illeszkedett be a házasság felbonthatatlanságának tana.

De megfigyelhető az instabilitás terjedése olyan országokban is, ahol a vallásos világnézet továbbra is domináns maradt. Az új helyzet a 60-as évek végén, 70-es évek elején kényszerítőleg hatott a családjogi törvényalkotásra és mindenfelé a házasságok bomlásának megkönnyítése következett be. A nyolcvanas évek viszont többfelé a válás kimondásának megnehezítése irányába ható konzervatív törekvéseket hoztak, így nálunk is, amelyek ma feltétlenül ellentétben állnak az általános szellemi tendenciákkal.

A pragmatikus koncepciójú, vagy eklektikus, koncepció nélküli családpolitikák esetében nem lehet szó a családpolitikai gyakorlat és a családkép közötti ellentmondásról, viszont sokszor kifejlődik a gyakorlatban egy olyan paternalisztikus kezelése a családoknak, mely meggyengíti azok autonóm probléma-megoldó készségét. Kétségtelen, hogy vannak olyan problémák, amelyek esetében a család csak a rendszeres és tartós külső segítő szolgálat igénybevétele mellett képes egyáltalán fennmaradni, mind például valamely családtag olyan mértékű megrokkánása esetében, amikor az vegetatív funkcióihoz is segítséget kíván. Sok más esetben viszont, például a gyermeknevelési zavaroknál, vagy a házastársi konfliktusoknál a külső beavatkozás hibás irányú, ha állandó mankóvá válik, és a családokat hozzászoktatja ahhoz, hogy mindig szakértőhöz szaladjanak, meg se próbáljanak saját zavaraikkal, azok okaival egyedül szembenézni.

Az elmúlt évtizedek családpolitikai tapasztalatainak figyelembe vételével célszerűnek látszik a jövőre követendő családpolitika alapelveinek explicitté tétele az egyes területekre vonatkozó konkrét intézkedési tervek kidolgozása előtt. Ez nem jelenti feltétlenül egyetlen családmódel ki-választását és tüzőn-vizen át való megvalósításának elhatá-rozását. A jelenlegi magyarországi politikai, gazdasági, társadalmi tendenciák közepette a családra vonatkozó elkép-zelések pluralizmusa látszik indokoltnak, ami a többségi el-gondolásoktól eltérő formák tolerálását jelenti.

A pluralizmus szellemében például elfogadhatatlan egy olyan családi pótlék rendszer, amely a két és főleg a három gyer-mekes családokat preferálja, de a négy és több gyermekesek esetében már degresszívvé válik, mert azokat nemcsak a kivá-lasztott mintától deviánsnak, hanem nem-kívánatosnak is mi-

nősíti. A pularizmus viszont nem zárja ki a többség által kívánatosnak tekintett célok érdekében intézmény rendszerek kialakulását és fenntartását.

Lényeges azonban, hogy a célokat valóban a többség támogassa és ne csak ellenőrizetlen hivatkozás történjék valamilyen többségre, továbbá, hogy a megteremtett szolgáltatások mindenkinek rendelkezésére álljanak. Az elmúlt évtizedekben többfelé, így Magyarországon is elfőrodult, hogy politikai irányzatok valamely családpolitikát gazdaságpolitikai megfontolásokból tartottak kívánatosnak, de ezt nem vállalták nyíltan, hanem különféle idológiákat gyártottak indoklásukra. Enrek veszélye a jövőben is fennáll. Így például a gazdasági nehézségek közepette, a költségvetés egyensúlyának megteremtésére törekedve több országban találkozhatunk a konzervatív színezetű ideológiával, mely a leghelyesebbnek azt tekinti, hogy a családokat hagyják magukra, mert a problémák önálló megoldását kikínlódva válnak azok igazán életképesse.

Ezzel a nézettel elsősorban az Egyesült Államok egyes politikusainak nyilatkozataiban találkozhatunk. De enyhébben megfogalmazott változata nálunk sem idegen: a család lehetőségeinek és felelősségének hangsúlyozása mögött gyakran kiérződik az a törekvés, hogy a társadalmi felelősség évtizedeken át hangoztatott elvét a családi problémák megoldásánál is az egyéni felelősséggel helyettesítsék. Anélkül, hogy ez utóbbi jelentőségét kérdéseessé tennénk, szeretnénk leszögezni, hogy az egész probléma megfelelő elvi és gyakorlati kezelése csak az összefüggések feltárása és a különböző szférákban lezajló folyamatok kölcsönhatásának alapján lehetséges. Mindenáron elkerülendő egyes indokok, motívumok elkenőzése.

3. A családpolitika komplexitásának gondolata

A jelenségeknek összefüggéseik teljes rendszerében való értelmezése és kezelése a tudományos gondolkodás régi követelménye, ezért nincs új abban sem, hogy a "komplexitás" kifejezés gyakorivá vált a családpolitikai frazeológiában is. Nem felesleges azonban tisztázni, hogy mit is kívánunk e fogalommal kifejezni. Főleg két vonatkozásban érdemes a komplexitást hangoztatni: egyszer a családnak, mint tagjai közösségének az értelmezésénél, másodsorban pedig a családpolitikának az egyéb politikákkal való összefüggését és kölcsönhatását illetőleg.

Az első szempont szerint a szociálpolitika nagy része tudatos családpolitikává válik. A társadalmi gondoskodás nemcsak az egyénnel foglalkozik, akiknek problémái közösségi kezelést igényelnek, hanem már e problémák okainak kivizsgálásánál figyelmet fordít ezen egyén mikroközösségbeli, elsősorban családi viszonyaira, feltételezi, hogy ezek is közrejátszanak a zavarok kialakulásában, majd a segítség nyújtásánál is számol a családdal és ennek működését is befolyásolni kívánja. Ez a stratégia legjobban a mentális betegségek diagnosztizálásánál és gyógyításánál fejlődött ki, de ugyanígy indokolt a családok egyes tagjainak anyagi természetű, munkaügyi, egészségi vagy szocializációs problémáinak kezelésénél is.

A komplex, az egész családra kiterjedő megközelítés legkézenfekvőbb a családtagok közötti konfliktusokkal foglalkozva, ahol nemcsak a nyílt ellenségeskedések részletes kutatása szükséges, hanem a többi családtag látens szerepének feltárására is, mi által a konfliktus megoldásra tett javaslat esetleg mélyen rejtett ellentéteket tárhat fel, amelyek

elkendőzése folyt a nyílt konfliktus által. Ez leggyakrabban azon gyermek-szülő ellenségeskedéseknél tapasztalható, amelyek háttérben a szülők közötti elfojtott viszály áll, amelyet a szülők úgy intéztek el, hogy a családi feszültségekért gyermeküket teszik bűnbakká.

A gyermek nevelésével kapcsolatos nehézségek kezelésénél ma már általánosan elfogadott a családi összefüggések figyelembe vétele. Nem új a családterápia a mentális betegségek kezelésénél és a szomatikus betegségek háttérben is sokszor felfedezhetők a családi problémák. A családi háttér kihat a munkavégzésre, a munka-teljesítményre és a foglalkozási karrierre, ezért az e téren elfőrdülő szociálpolitikai beavatkozást igénylő problémák sem orvosolhatók e háttérre való tekintet nélkül. Mivel pedig a lakosság zömének fogyasztása családi keretek között zajlik, ezért az anyagi helyzet általában nem is értelmezhető a családból kiragadottnak.

A komplexitás fogalmának másik dimenzióban történő használata azt jelenti, hogy nem sok sikert ígér az, ha a szociálpolitikai-családpolitikai intézkedések saját útjukat járják, anélkül, hogy összhangban lennének a gazdaság- és társadalompolitika egészével. A jelenlegi magyar helyzetben ez a családpolitikai célok kitűzése terén önmérséklést és a rendelkezésre álló erőforrások nagyon átgondolt beosztását igényli.

Az elmúlt évtizedek gazdaságpolitikájának fájdalmas kudarcait látva tisztában kell lenni azzal, hogy az elkövetkező évtizedben a családpolitikai program kidolgozásánál sem szabad ábrándokat kergetni. Ugyanakkor elkerülendő a krajcároskodás, a filléres takarékoskodás, amely olyan meglevő in-

tézményrendszerek fennmaradását veszélyezteti, amelyek évtizedes tapasztalatai, gyakorlata komoly szellemi tőke, s később, a remélt jobb időkben a szociálpolitikacsaládpolitika fejlesztésénél kiindulási alapul szolgálhatnak. Viszont óvakodni kell attól, hogy most a szociálpolitika terén ismétlődjenek meg a téves beruházások, például olyan intézményrendszerek megszervezésének erőltetésével, amelyek működtetéséhez azután mind a szakemberek, mind az anyagi erőforrások hiányoznak.

Míg az egyik oldalról elismerjük a gazdasági fejlődés biztosítására hozandó intézkedések primátusát, szükségesnek tartjuk a komplex megközelítés hangsúlyozását abból a szempontból is, hogy kívánatos a gazdasági elgondolásoknál is azoknak a családok működésére gyakorolt várható hatását is megvizsgálni és ha negatívak, akkor felülvizsgálni. Lehetne-e változtatni a terveken a gazdasági eredményesség veszélyeztetettsége nélkül, a negatív körülményeket csökkentve?

4. A családpolitika fő területei és jelenlegi lehetőségei

A feladatokat számbavéve és a lehetőségeket mérlegelve elsőnek a jövőbeli családpolitikát irányító családkép kérdésében kell állást foglalni. Itt értékítéletről van elsősorban szó, de nem hagyható figyelmen kívül az általános eszmei és politikai fejlődési irány sem. Ha ugyanis a családdal kapcsolatos értékek ezzel szöges ellentétben állnak, akkor alig várható, hogy a társadalom többségét meg lehet nyerni arra, hogy ilyen családképnek megfelelő program megvalósításában közreműködjen.

A jelenlegi fejlődés sokat hangoztatott kulcsszava a pluralizmus. A pluralizmustól nemcsak azt várjuk, hogy véget ér az uniformizálás sértő és eredménytelen erőltetése, hanem azt is, hogy a többféle elképzelés és érdek szabadabb kifejtése, képviselése, valamint ütköztetése révén az egész társadalmi fejlődést sikerül jobban előmozdítani. Célszerűnek látszik ezt a családpolitika területén is megpróbálni. Ez a korábbiakban felvázolt modellek közül a pragmatikus család-kép elfogadását jelenti.

A családpolitika legtöbb területén a pragmatikus családkép alapján folytatott tevékenység nem jelentene változást az eddigi gyakorlathoz képest, viszont néhány területen, így a gyermekvállalás és a házasságok felbontásának kérdésében el kellene fogadni, hogy az embereknek, családoknak joguk van különböző elképzelések kialakítására és gyakorlati követésére, amely megvalósításában az államhatalom nem korlátozhatja őket és nem is bélyegezheti meg. Ez viszont nem jelenti, hogy a többségi véleményt képviselő kormányzat ne nyújthatna fokozottabb támogatást azoknak, akik a társadalom egésze szempontjából általa kívánatosabbnak tartott magatartást tanúsítják. Itt csak arra kell vigyázni, hogy ne minősülhesse-nek célprémiumoknak olyan társadalmi juttatások, amelyek az adott gazdasági-társadalmi viszonyok között majdnem mindenki számára csak az állami kiosztás révén érhetők el, mint például az elmúlt időkben a fiatal házasságok számára az önálló lakás volt.

A pluralizmus jegyében folyó családpolitikának mindenképp fel kell készülnie az állandó vitákra a különböző kérdések felett. Ahhoz, hogy e viták elősegítsék a problémák kezelését, támogatnia kell a szakszerű információk minél szélesebb körben való terjedését. A családnak keletkezésétől

valamely házastárs halálával befejeződő életciklusa során felmerülő problémákat egymás után véve elsőnek az új családok keletkezése körül felmerülő problémákról kell szólni.

Az új családok keletkezését, a házasságkötéseket vizsgálva gyakori megállapítás, hogy a házasságok személyisége sokszor nem érett a házasságra akkor, amikor kapcsolatukat házassággal állandósítják. A családjogi törvény utolsó módosítása ezen a házasságkötéshez szükséges korhatár felemelésével kívánt segíteni. Kétségtelen, hogy a személyiség fejlődése összefügg a korévekkel, és az évek múlásával a fiatalok egyre több olyan tapasztalatra tesznek szert, amely a házasságban felmerülő problémák felismerésében és kezelésében segíti őket, azonban biztos, hogy a korhatár tologatásával nem juthatunk messzire. Sokkal lényegesebbnek tűnik az, hogy a házasságra való éretlenség társadalmi okait vizsgáljuk és a családpolitika számára adódó feladatokat jelöljük meg. Az éretlenség két legfontosabb oka a tájékozatlanság a házassággal járó pozitív és negatív élmények, sikerek és kudar-cok, jogok és kötelességek kérdéseiben, valamint a megfelelő készség hiánya az intim interperszonális kapcsolatban felmerülő problémák kezelésére.

A tájékozatlanság megszüntetésére indult meg az iskolai családi életre nevelés és jelent meg az elmúlt évtizedben egyre több felvilágosító jellegű könyv a házasságról és családról. Az iskolai családi életre nevelés problémája, hogy ez nehezen szorítható a hagyományos magyar oktatás keretei közé: ahhoz, hogy az elhangzottak valóban elgondolkodtatóak legyenek, hogy szemléletet alakítsanak, nem elégséges a katedráról elhangzó legbölcsebb szónoklat sem, hanem olyan őszinte és nyílt vitákban kell a fiataloknak részt venniük, amelyekben a saját családjukban, ismeretségükben tapasztaltakkal,

könyvben olvasott, filmen látott élményeikkel előjöhetnek és a családi élet sokféleségéről egymással beszélhetnek.

A hazai oktatási rendszernek a pedagógusokkal szembeni eddigi elvárása nem készítette fel azokat ilyen viták vezetésére, s ezért nem célravezető a családi életre való nevelést mint osztályfőnöki feladatot kezelni. Olyan empatikus készséggel rendelkező, külön felkészített nevelőkre volna szükség, akik belátják, hogy a családi életre való nevelés feladata nem határozott példaképek felvázolása, vitathatatlan minták adása, hanem a családi élet bonyolultságának, örömeinek, bánatainak feltárása, és utalás arra, hogy a problémákkal szemben senki sem tehetetlen, hanem nagyrészt rajta múlik családi életének alakulása. Minden készség a gyakorlás során fejlődik ki. A család magját képező házassági kapcsolatban felmerülő feladatok megoldásához kívánatos készségek kifejlődéséhez is szükség van több-kevesebb együtt eltöltött időre. E készségeket megalapozhatják a házasságkötés előtti párkapcsolatok. E párkapcsolatok jellege az utolsó 20 év alatt sokat változott, különösen a házasság előtti szexuális élet gyakorisága tekintetében: a teljes nemi élet vált normálissá. Ez a szexuális készségek megszerzése szempontjából pozitívum: a századforduló körüli helyzetek, amikor a házasság utáni első nemi érintkezés néha traumatikus hatást váltott ki, ma alig képzelhető el. Ugyanakkor vannak negatív következményei is a házasság előtti szabad szexualitásnak. Az egyik, hogy amennyiben ez változó partnerekkel folyik, akkor gyakran megfosztódik a partner iránti érzelmi kötődéstől, amelyre pedig a házasságban szükség lenne a sokoldalú intim kapcsolat kialakításához. A másik probléma az, hogy a szexuális kielégülés dominanciája háttérbe szorítja az egyéb igényeket, amelyeket később a házasságnak kellene ugyancsak kielégítenie. Nemcsak a jövőbeni partner ilyen

irányú készségei maradnak ismeretlenek az egyoldalú párkapcsolat során, hanem a saját igények és szükségletek is.

A fentiek figyelembe vételével semmiképpen sem utasítható el a házasságkötés nélküli együttélés intézménye, mint próbaházasság, amelyben már elkerülhetetlenül felmerülnek mindazok a feladatok, igények, amelyek egy házasságot jellemeznek. Nem látszik viszont értelme annak, ahogy a későbbiekben, amennyiben a próbaházasság beválik, a partnerek ezt ne legalizálják, különösen akkor, ha gyermek születik kapcsolatukból. A házasságkötés nélküli együttélések állandósulását, a házasságkötés elmaradását sokszor a családok számára kedvezőtlenebb adóztatás magyarázza, vagy a házasság felbomlását nehezítő jogszabályok. Az utolsó évtizedben számos nyugat-európai országban megfigyelhető volt az együttélések terjedésének divatszerű jellege is.

Egy pluralitás elvét elfogadó családpolitika nem zárkozhat el a házasságkötés nélküli együttélések elismerése előtt, s ezeket is részesítenie kell ugyanazon támogatásban, mint a legalizált családokat, másrészt viszont a családpolitika igényt tarthat arra, hogy az együttélők eleget tegyenek olyan regisztrációs információ szolgáltatási követelményeknek, amelyek a szolgáltatások biztosításához szükségesek.

Valószínű, hogy a legjobb indulattal sem lesz képes a szociális ellátás az együttélők és azok gyermekei számára automatikusan ugyanazt a támogatást és védelmet nyújtani, mint a házasságban élőknek; ezért kívánatosnak látszik kiküszöbölni minden olyan szabályozást, mely hátrányos helyzetbe hozza a törvényes házasságban élőket, - például abortusz engedélyezésénél, ingatlan-vásárlásnál - és a házasságon kívüli együttélésben teszi őket érdekeltté.

Az új házasságok sikere szempontjából döntő kérdés, hogy mennyiben tud a család önálló otthonhoz jutni mindjárt létrejöttét követően. A mai körülmények közepette az a természetes igény, hogy a fiatal családoknak indulásuk pillanatától kezdve önálló otthona legyen. Ábrándnak tűnik, de akkor sem szabad róla lemondani. A jelenlegi lakáshelyzet lesújtó bírálata az elmúlt évtizedek lakáspolitikájának. Nem a családpolitika feladata egy eredményes mechanizmus megtervezése, kialakítása, de csak olyan új elképzelés fogadható el a családpolitika szempontjából, amelynek megvalósulása esetében a lakásállomány rohamosan tud nőni és a lakásokhoz a fiatalok is hozzá tudnak jutni.

A gyermekvállalás a családpolitika egyik fő témája, amely közös a népesedéspolitikával. A hangsúly azonban eltérő: a népesedéspolitika a gyermekvállalást abból a szempontból nézi, hogy az a népesség számának, összetételének alakulásában milyen szerepet játszik, míg a családpolitikának azzal kell foglalkoznia, hogy miként befolyásolja a családok szerkezetét, érzelmi világát, célrendszerét a gyermekvállalást, és hogy azután a megszületett gyermek, gyermekek miként alakítják át a család életét. A különböző családi életmódok egymás mellett előfordulását elfogadva olyan családpolitika kívánatos, mely tiszteletben tartja mind a gyermektelenül maradó, mind a valóban sok gyermek felnevelését vállaló családokat, a ma leggyakrabban előforduló 1 és 2 gyermekes családok mellett. Sem egyikkel, sem másikkal szemben nem alkalmaz hátrányos megkülönböztetést, nem tűr az államigazgatás terén megbélyegzést. Viszont tisztában van azzal, hogy a társadalom különböző csoportjának e téren is joguk van preferenciáikat kifejezteni, családpolitikai ideáikat propagálni, feltéve, hogy azok nem sértik az állampolgárok személyi szabadságát és nem ütköznek a vallási vagy faji egyenjogúságot biztosító törvényekbe.

ságát és nem ütköznek a vallási vagy faji egyenjogúságot biztosító törvényekbe.

A gyermekvállalással összefüggő kérdések megvitatásánál alapvető, hogy az elmúlt évtizedek során kialakult társadalmi-gazdasági és szociálpolitikai helyzetből induljunk ki. A fél évszázaddal ezelőtti viszonyokhoz képest a kétkeresős család általánossá vált, mégpedig úgy, hogy a fiatal családokban egyaránt rendelkezik a férj és a feleség az önálló karrierhez szükséges szakképesítéssel, továbbá úgy, hogy a technikai társadalmi fejlődés nyújtotta lehetőségekkel a családok zöme csak akkor tud élni, ha férj és feleség egyaránt keres. Ez azt jelenti, hogy ha gyermekszületés esetén a feleség átmenetileg inaktívvá válik, akkor egyrészt a család jelentős keresetcsökkenése következik be, másrészt az anya további karrierjét veszélyezteti a szülés, mivel a szakmai fejlődést megakasztja. A két hátrány közül az első részleges kompenzációját sikerült a GYES, illetve GYED bevezetésével elérni, a második viszont továbbra is fennáll és a nőket szakmájuk, egyéni ambícióik, a családra vonatkozó ideáljaik szerint különböző képpen befolyásolja a döntésben.

E népesedéspolitikai elképzelésekkel összhangban levő családpolitika feladata a családok számára a fenti hátrányok csökkentése, az eddigiek mellett további lehetőségek nyújtása ahhoz, hogy családjukra vonatkozó terveiket megvalósítsák. Ez a jelenlegi gazdasági körülmények között a GYED-nek a gyermek három éves koráig való kiterjesztését, összegének az árindex alakulásához való kapcsolását, valamint a bölcsődei hálózat mérsékelt fejlesztését jelentené. Ez utóbbi elsősorban azon anyák számára nyújtana megoldást, akik a gyermekgondozási szabadságot azért nem kívánják tartósan igénybevenni, mert szakmájukban, foglalkozásukban a távolma-

radás miatt nehezen helyrehozható lemaradástól félnek. Azoknál, akiknél a hosszú gyermekgondozási szabadság inkább társas érintkezés szűkülése, a mindennapi élet egyhangúvá válása miatt válik ellenszenvessé, a lakóhely szerint illetékes társadalmi szervek közösségeket szervező tevékenysége nyújthat segítséget és válhat az állami családpolitika partnerévé.

Amennyiben a gazdasági struktúra átalakulása tartósabb munkanélküliség kialakulásával jár együtt, fel fog merülni ennek egyik lehetséges kezelési módjaként a gyermekes anyák hosszabb szabadságolása, mint a munkaerő-kínálat csökkenésének módja. Feltéve, hogy e szabadság alatt a GYED-nek megfelelő színvonalú segélyben részesülhetnek az anyák, egy ilyen lehetőség biztosítása nem utasítható el, mivel ennek önkéntes vállalása esetén továbbra is a gyermek gondozásával, nevelésével a nő kreatív és társadalmilag hasznos munkát végezne. Elsősorban az elmúlt évtizedekben felduzzadt adminisztráció leépítésénél nyújthat egy ilyen program alternatívát.

A családok gyermeknevelését sok bírálóat éri, de ennek ellenére a radikális családelles irányzat képviselőitől eltekintve a bírálók továbbra is a családtól várják azoknak az alapoknak a megteremtését, amelyekre a gyermek értelmi és érzelmi fejlődése épülhet. A tudományos kutatások által bizonyított, hogy az intézményi nevelés nem tudja pótolni a családot, viszont azt is, hogy a gyermek nevelése szempontjából diszfunkcionális család egy életre kiható torzulásokat okozhat a gyermek személyiségében. Ebből következik, hogy a családpolitika egyik legfontosabb feladatköre a családok segítése abban, hogy gyermeknevelő funkciójukat jól, vagy legalább is elfogadható módon ellássák. Készen kell állni

arra is, hogy végszükség esetén a gyermeket kiemeljék családjából. E feladat ellátásban az első lépés már a családi életre neveléskor meg kell hogy történjen. A fiatalok felkészítésének része azoknak az örömöknek, pozitív élményeknek a tudatosítása, amelyekkel a saját gyermek gondozása, nevelése jár, de nyíltan kell beszélni a gondozással, neveléssel együttjáró áldozatokról, lemondásokról is. Az újszülöttnel, a csecsemővel, majd a kisgyermekkel szembeni egészséges szülői magatartás kialakulását elősegíti a realitásokra való felkészülés. E téren a jövőendő apákkal való foglalkozás majdnem ugyanolyan fontos, mint a jövőendő anyákkal.

A gyermekneveléshez szükséges anyagi feltételeknek a családpolitika által való biztosításáról már érintőlegesen volt szó a GYES-sel és GYED-del kapcsolatban. Ezek, valamint a gyermekek után járó családi pótlék mellett a multban nagy szerepet játszottak a természetbeni juttatások, amelyek jelentős csökkenése megtörtént az új gazdaságpolitikára való áttéréssel összefüggésben. A természetbeni juttatások elmaradását kárpótolni hivatott családi pótlék emelés inkább csak szimbolikus jelentőségű, különösen ha az inflatorikus tendenciákat is figyelembe vesszük. A döntéshozóknak, állást kell foglalniuk abban, hogy mennyire kívánják terhelni a családok gyermeknevelési költségeit a gazdasági átalakulással járó életszínvonal csökkentéssel. A gyermekes családok megóvása a jövedelem csökkentéstől nyilván irracionális követelmény, amíg az életszínvonalat lejjebb kell szorítani, viszont a gyermekneveléssel összefüggő terhek növelése már nem szükségszerű.

E ponton felvetődik az a kérdés, hogy a családpolitika alakítása mennyiben tekintendő egy tárca feladatának. Az elmúlt évtizedek tapasztalatai a szociálpolitika terén nyilvánvaló-



vá tették, hogy nélkülözhetetlen, hogy egy adott főhatóság magát a szociálpolitika és családpolitika gazdájának tekintse és ezt a szerepét a többi főhatóság is elismerje. E minisztériumnak képviselnie kell a családok érdekeit, reális képet adnia a családi életciklus során jelentkező problémákról és meggyőzni a különböző szintű döntéshozatali fórumokat arról, hogy ne becsüljék túl a családok teherbíró képességét. Ismerjék fel, hogy a családok nagy része csak társadalmi segítséggel tudja funkcióit elfogadhatóan ellátni a vele szemben támasztott elvárásoknak eleget tenni. Önmagában azonban nyilván nem lehet megvalósítója vagy felelőse az állami családpolitikának.

A családok életének szükségszerű velejárói a családtagok közötti konfliktusok. Mind a házastársak közötti, mind a szülők és gyermekük közötti szoros kapcsolat elkerülhetetlenné teszi, hogy ismételt ellentétek támadjanak célok és azok megvalósítását szolgáló megoldások között. A nyílt konfliktusok, a viták önmagukban nem zavarok jelei, hanem inkább azt bizonyítják, hogy a családi kapcsolatot élők, a családtagok egymás számára fontosak, nem közömbösek egymással szemben és életük nem külön pályákon fut. Viszont a konfliktusokat kezelni kell; meg kell találni a kompromisszumos megoldásokat, amelyek a felek számára elfogadhatók és amely megoldások erősítik a családtagok közötti kapcsolatokat.

Konfliktuskezelési készségeink nagyon fejletlenek, és itt nemcsak a családi konfliktusok megoldási készségére gondolok. Különféle ideológiák, hatalmi struktúrák egyaránt az ellentétek tagadására kényszerítették az embereket, mivel azokat veszélyesnek minősítették. A makrotársadalomban és a családban egyaránt a zavaralan harmónia hamis vágya uralkodott. Az ellentétek letagadása azonban nem

mehet büntetlenül: vagy a kapcsolatrendszer működését zavarja meg különböző pontokon, vagy pedig a végén robbanást okoz, mely helyrehozhatatlanul szétszakítja a kapcsolatokat. A családok esetében az elsőre a legismertebb példa, amikor valamelyik családtag belebetegszik a "minden rendben van" színjátékba. A második azokat az összeecsapásokat jelenti a családtagok között, amelyiknél már egyik fél sem ismer kíméletet és a veszekedés során elhangzottak begyógyíthatatlan sebeket okoznak.

A családpolitikának feladata az is, hogy segítséget nyújtson a családoknak abban, hogy megtanuljanak konfliktusaikkal élni, azokat kezelni tudják. Ez része a családra vonatkozó általános szemlélet alakításának, de vannak ezen túlmenő feladatok is. A családtagok közötti ellentétek megoldásában sokszor sokat segíthet külső személy közreműködése, aki rávezetheti a feleket arra, hogy felismerjék vitáik alapvető okait, mérlegeljék vélt sérelmeiket, szem előtt tartsák a családi kapcsolatok pozitív oldalát és mindent egybevetve törekedjenek valamilyen kompromisszumos megoldásra.

A családpolitika feladatai közé tartozik a konfliktus megoldáshoz való segítségnyújtás is. A segítség akkor lehet igazán hasznos, amikor az ellentétek már nyilvánvalók, a viták sokasodnak, a vitatémák visszatérők, de még a két fél erősen kötődik egymáshoz és keresi a megoldást a házasságban.

E segítség nyújtása még nem intézményesült Magyarországon, de a helye már megvan a szerveződő családvédelmi központokban. A szolgálat kialakításának figyelembe kell venni azokat a külföldi tapasztalatokat, amelyek az e célra képzett, élettapasztalattal rendelkező laikusok hasznos munkáját bi-

zonyítják, vagy az öntevékeny csoportok jelentőségét a felek önismeretének kialakításában. Nem szükséges feltétlenül csupán magasan kvalifikált szakemberekben gondolkodni egy házastársi konfliktusok kezelésénél rendelkezésre álló szolgálat megszervezésénél.

Az elmondottakból következik, hogy a pragmatikus családkép alapján működő családpolitika a válás kérdésében nem semleges, a megkötött házasságok stabilitását mind a házaspár, mind a házasságból származó gyermekek, és közvetve az egész társadalom szempontjából kívánatosnak tartja. Viszont nem akarja a házastársakat akaratuk ellenére együtt tartani, mert tisztában van azzal, hogy egyrészt az elmérgesedett házasságban való kényszerű együttélés több kárt okozhat, mint a válás, másrészt hogy a válás nélküli különélést nem lehet törvényekkel megakadályozni, legfeljebb az áldatlan lakásviszonyok nehezítik meg.

Elsietett válások vannak, de a válások számának folyamatos emelkedése az elmúlt harminc évben nem ezek arányának növekedésével magyarázható. Olyan gazdasági-társadalmi változások hozták ezt a helyzetet létre, amelyek Európa legtöbb országában lezajlanak és hasonló követelményekkel jártak: a házasságok nagyfokú instabilitása tekintetében Magyarország nem áll egyedül. Éppen ezért naivitás volna azt hinni, hogy egyszerűen a jogi szabályozás eszközeivel érdemi változtatásokat lehet elérni nálunk, például azzal, hogy megnyújtjuk a bontóperi eljárást és reméljük, hogy közben meggondolják magukat a felek. Az adatok kétségtelenül azt bizonyítják, hogy a bontási keresetet benyújtók közül egy jelentős hányad nem tart ki szándéka mellett, "lemorzsolódik", azonban arról nincsenek adataink, hogy mennyi idő múlva je-

lentkeznek ezek újból a bíróságokon, mivel a válással való taktikázás fenyegetődzés nem vezetett az alapvető ellentétek megoldásához.

A családjogi törvénynek a házasságok fennmaradása melletti állásfoglalásához hasonlóan nem sok hatása látszik a házasságok stabilitására a megelevenedett vallási aktivitásnak sem. Az egyházi esküvők megnövekedett aránya nem jelenti, hogy a házasságot felbontathatatlan szentségként értelmező világnézet segítene a konfliktusok eszkalálódásának megakadályozásában. Mindez nem jelenti, hogy a tudati szférára való hatásról le kellene mondani, de tudomásul kell venni a probléma bonyolultságát, a közrejátszó tényezők sokaságát és ebből adódólag azt, hogy lényeges változásokat a közeljövőben nem lehet várni a válások számának tendenciájában. Ilyen körülmények között a családpolitikának számolni kell a jövőben is a felbomlott családokkal, és az ezekben nagyobb gyakorisággal előforduló problémákkal. Mindjárt hangsúlyozni kell, hogy minden áron elkerülendő a felbomlott családok stigmatizálása, bár ennek veszélye e családok növekvő arányával csökkent. Bizonyos értelemben normális jelenséggé válnak. Nagy részük normálisan funkcionál és az elvált házastársaknak sikerül szülői feladatukat megfelelően ellátni. Kétségtelen azonban, hogy a szülők különélése olyan helyzetet teremt, amelyben nagy veszélyei vannak annak, hogy a gyermekeket a szituációból fakadóan kedvezőtlen hatások ériék, elsősorban akkor, ha a válással nem érnek véget a volt házastársak ellenségeskedései, hanem azokat folytatják, és ebben a gyerekeket használják eszközü. A családi tanácsadó szolgálatoknak nehéz, de fontos feladata, hogy ezekben az esetekben rendelkezésre álljanak és végső esetben a gyermek érdekében való hatósági beavatkozást is kezdeményezzék.

Az utóbbi két évtizedben az elváltak közül egyre kevesebben kötöttek házasságot, és ugyanakkor megnőtt a házasság nélkül együttélő vagy állandó viszonyt fenntartó elváltak száma és aránya. Bár a viszony jogi szabályozatlansága járhat negatív következményekkel, (például valamelyik partner váratlan halála esetében a hagyaték odaitélésénél), mégis a családpolitika ez esetben is átkor jár el a pragmatikus család-képnek megfelelően, ha elfogadja e családformákat és segítséget nyújt az ilyen közösségekben élőknek is.

Kapcsolódik a családpolitika által átfogott problémákhoz a társadalmi beilleszkedési zavarok elleni küzdelem, elsősorban a mentális betegségek egy részének kezelése, valamint az alkoholizmus és a kábítószeres fogasztása elleni harc. Ennek oka egyrészt az, hogy e zavarok okai között gyakran ott találhatók a családi konfliktusok, és a mentális betegség meggyógyítása, vagy az alkohol mértéktelen fogasztásáról való leszoktatás. A kábítószerrel való élés elhagyása sem remélhető anélkül, hogy a háttérben levő konfliktusok ne oldódna meg. Másrészt pedig e deviáns magatartások maguk is szétzilálják a bennük szenvedő családi életét, azaz a mentális beteggel, alkoholistával, kábítószeressel foglalkozó egészségügyi szolgálat mellett feladatok várnak a szociális szolgálatra is a családok védelmében.

A szociális ellátás kiadásai közül - mint említettük - a legnagyobbak az öregek megélhetését biztosító nyugdíjkiadások.

Válságos korszakokban, amikor a politika nem törődik azzal, hogy az öregeknek vagy azok egy részének elfogadható nyugdíjat biztosítson, (mint Magyarországon az ötvenes években), vagy ha infláció vagy pénzügyi válság miatt erre nem képes,

akkor családjuk, rokonságuk menti meg az öregek nagy részét a teljes nyomortól. Így tehát közvetve az öregek nyugellátásának színvonala gyermekeik, unokáik életszínvonalára is kihat. Ez mai viszonyaink közepette azt jelenti, hogy ha a jelenlegi infláció a nyugdíjak reálértékét katasztrofálisan lecsökkenti, akkor ez a pénzügyi politika nemcsak az öregeket nyomorítja meg, hanem a következő nemzedékre - mindenekelőtt az aktív keresőkre - is újabb terheket hárít.

Az elmúlt évtizedekben is számottevő volt az a támogatás, melyet a gyermekek nyújtottak az öregek számára, de ha a nyugdíj-korhatáron felüli népesség egészét nézzük, akkor nagyobb arányú volt az a segítség, amit az öregek nyújtottak gyermekeiknek. Ez leggyakrabban az utolsó aktív évek-évtizedek megtakarításainak az átadását jelentette a gyermekek lakásproblémáinak megoldásához. Egy tartós infláció (illetőleg ezt a készséget nem méltányoló lakástámogatási politika) ennek a - lakásépítés szempontjából nem jelentéktelen - nagycsaládi, rokonsági segélynek is erős lepadását eredményezné.

Eddig a gyermekek és unokák segítése az öregek számára a betegség, megrokkulás, a magatehetetlenné válás esetében volt döntő. A tartósan beteg, a hanyatló képességű öregek társadalmi gondozásának fejlesztése eddig is messze elmaradt a szükségletek növekedése mögött. Ennek következtében a rászorulóknak többségének mindennapi élete családjának segítségétől függött.

Ebben a helyzetben az okozta a problémát, hogy a XX. század második felének családjai általában már nem rendelkeztek azokkal a tartalék erőforrásokkal, amelyeket az öregek gondozásához úgy vehettek volna figyelembe, hogy az ne veszé-

lyeztette volna a többi funkciók ellátását, ne hatott volna negatívan a házastársi kapcsolatra, a saját gyermekek nevelésére, a saját egészségi állapotra.

Bár az elmúlt évtizedekben vitathatatlanul erőteljesebben kellett volna fejleszteni a magatehetetlenné vált öregek intézeti ellátására szolgáló kapacitást, mint az történt, biztos hogy még nagyobb ráfordítások esetében is a családjaikban maradtak volna a segítségre szorulóknak zömükben. Az elkövetkező évek gazdasági nehézségei mellett nem várható a családok terhének csökkenése, sőt a demográfiai tendenciák, az "igen öregek" számának fokozatos emelkedése miatt inkább nőni fog azon családi háztartások száma, amelynek részben, vagy teljesen kiszolgáltatásra szoruló tagja van.

Amennyiben meg akarjuk akadályozni, hogy az a középkorú nemzedék, amelyre az öreg-gondozás zömmel hárul, idő előtt megrokkanjon, és a már amúgy is emelkedő halandósága még tovább nőjön, a családpolitikának nagy energiával kell foglalkoznia a házi gondozás gyors fejlesztésével. Lehet, hogy a teljesen szabadrá váló munkaerő piac mellett megteremtődik majd a rászorulóknak többsége számára megfizethető házi ellátás, de a mai szolgáltatási kínálat költségei a rászoruló családok zöme számára megfizethetetlen. Ezért az elkövetkező években nélkülözhetetlen marad a társadalmi erőforrásokból fizetett-támogatott szolgáltatási hálózat kifejlesztése és fenntartása.

5. Alternatív családpolitikák lehetősége

A fentiekben felvázolt feladatok köre bővíthető vagy szűkíthető és megoldásukra más javaslatok is elképzelhetők. Bár a

jelenlegi társadalmi-gazdasági helyzet erősen korlátozza a családpolitika szabadságát, lehetnek alternatívák az itteni elképzelésekhez képest. Jelentheti a másik elképzelés gyökeresen különböző általános stratégia követését, mint például a szociálpolitikai ráfordítások tudatos visszafogását a gazdasági talpraállás meggyorsítása érdekében, vállalva a felelősséget az okozandó nyomorúságért, vagy a konzervatív családképnek megfelelő politika erőltetését. A stratégia megválasztása határozott és hosszabb távra szolgáló döntést kíván. Ha ez megtörtént, akkor az egyes problémák kezeléséről érdemes vitatkozni, szembesíteni a különböző ötleteket.

A pularitás elvét elfogadó társadalomban helye van a különféle elgondolások ütközésének, sőt egymás mellett folyó megoldási kísérleteknek, a családok számára választási lehetőség biztosításának is.

A szociálpolitika által különösen érintett demográfiai csoportok

A szociálpolitika "célzott csoportjai" magától értetődően azok a korosztályok, akik még, már vagy átmenetileg nem folytatnak aktív kereső tevékenységet, illetve amelyeknél az életbe való beilleszkedés különös nehézségekkel, problémákkal jár.

A pénzbeni társadalmi juttatásoknak 68 %-a kapcsolódik az időskorúakhoz, 21 %-a gyermekneveléshez és csak 11 %-a a munkaképeskorú felnőtt lakossághoz. Az egészségügyi ellátás igénybevételének 23 %-a kapcsolódik a gyermekekhez, 70 %-a az idősekhez és mindössze 7 %-a munkaképes korúakhoz. Az oktatási juttatások szinte teljes egészében az ifjúságot érintik, a kulturális, sport, üdülési és lakásjuttatások és főleg a vállalati szociálpolitika döntően a munkaképes korúakat érinti. Globálisan elmondható, hogy a teljes szociálpolitikai ráfordítások közel 2/3-a az idősekre, közel 1/4-e a gyermekekre és mindössze 1/10-e irányul az egyéb korosztályokra. Indokolt tehát e korosztályok helyzetét, az ott jelentkező feladatokat komplexen áttekinteni.

1. A gyermekkorú korosztályok és a szociálpolitika

Míg a 60 éven felüli korosztályok száma kerekén 2 millió és e célra használjuk fel az összes társadalompolitikai ráfordítások 67 %-át, a 18 éven aluli korosztályok száma 2,8 millió és erre fordítjuk az összes ráfordítás 25 %-át. Egy gyermekre tehát az időskorúak egy főre jutó ráfordításainak alig több, mint egy-negyede jut.

A különbség részben abból adódik, hogy egy családban élő ráfordításigénye valóban kisebb, másrészt a ráfordítások nagyobb hányadát a család fedezi. 1970-ben az idősekre jutó hányad még csak 55 % volt, az ifjúságra pedig 30 % jutott. Valószínű, hogy elkerülhetetlen az arány további eltolódása az idősek javára - már a demográfiai determinációk miatt is -, de központi intézkedésekkel azt el kellene érni, hogy a gyermekneveléshez való hozzájárulás legalább a munkajövedelmekkel lépést tartson, attól ne maradjon le.

A 15 évesnél fiatalabb korosztályok létszáma 1987 és 1992 között mintegy 12 %-kal csökken, 1992 és 1997 között pedig további 6-7 %-kal, 10 év múlva létszámuk a jelenleginél 18 %-kal alacsonyabb lesz. Ez egyúttal a belső demográfiai-társadalmi összetétel változásával is jár;

- a családi pótlékban részesülő gyermekek átlagéletkora eleinte még kicsit nő, ezután csökken. Ez annak a következménye, hogy 1990 után az 1974-76-ban született nagylétszámú korosztályok fokozatosan kikerülnek a családi pótlékra jogosultak köréből, és ezután a gyermekek korösszetétele paradox módon "fiatalodik";

- a gyermekek egyre nagyobb hányada városokban születik és él. Ez abból a szempontból bír jelentőséggel, hogy a felügyelet nélkül hagyott gyermekek inkább városi körülmények között válnak valóban veszélyeztetetté. A községekben a község ellenőrzése ebből a szempontból nagyobb. 1970-ben 15 éves és kisebb gyermekek 55 %-a, 1988-ban már csak 40 %-a él községekben;

- egyre nő azon gyermekek száma, akik nem teljes családban, hanem egyedülálló anya mellett nőnek fel. 1984-

ben a gyermekek 11 %-a, mintegy 300 ezer gyermek élt töredékszalárdában;

- a gyermekek egyre nagyobb hányada eleve házasságon kívül születik. 1970-ben még csak 5,4 %, 1987-ben már 10,4 %. Ezekből persze egy jelentékeny hányad tartós együttélés körülményei között születik, vagy családba kerül, a folyamatban mégis vannak aggodalomra okot adó tendenciák;

- míg a cigányság a népességnek mintegy 4 %-a, a születések számában aránya mintegy 8 %, tehát a születési arány kétszerese. Közismertek azok a gondok és feladatok, amelyek ezzel összefüggnek. Még akkor is ha tudjuk, hogy a cigánynemzet egészségügyi állapota és halandósága - sajnos korántsem köztudottan - sokkal rosszabb, mint a magyar népesség átlagáé.

Mindebből következően a csökkenő gyermekszám ellenére a gyermekekkel összefüggő szociális problémák és gondok nem csökkennek, hanem növekednek. Ezek indokolják a következő támogatási, ill. cselekvési irányokat.

a) A családi pótlékról már szoltunk. Említettük, hogy 1993-ra - a költségvetés érdemi többletterhelése nélkül - a támogatás felnöhet a társadalmilag elfogadott minimum 47 %-áról 55-60 %-ra, természetesen korrigálva a mindenkori infláció mértékével. Követelménynek tekintjük azt is, hogy a családi pótlék a gyermekek számától függetlenül - egy gyermekeseknél 6 éves korig - egységesítésre kerüljön. Mindezek az intézkedések nem igényelnek többet mint a népgazdaság családi pótlékre fordított összegei reálértékének évi átlagban 1 százalékos (!) növelését.

b) Indokolt, hogy a GYES-t lehetőleg minél hamarabb és teljeskörűen, tehát a gyermek 3 éves koráig váltsa fel a GYED, tehát a fizetésarányos táppénzszerű támogatás. Ezt lehetőleg 1990-ig be kellene vezetni.

c) A feladatok súlypontja ezek mellett a gyermek- és ifjúságvédelem kell hogy legyen. Ennek keretében

- Mindenekelőtt egy átfogó felderítő hálózat kiépítésére van szükség, amely a veszélyeztetett gyermekekhez minél előbb eljut. Valószínű, hogy erre a célra rövidebb távon a tanácsokat, távlatosabban a családsegítő központok hálózatát kell alkalmassá tenni. Bárhol is lesz ez a felderítőregisztráló-koordináló központ, annak fizetett, ill. társadalmi aktívakkal kell rendelkeznie az oktatási-nevelési intézményekben, az egészségügyi ellátásban, a tanácsnál és a rendőrségen, a Vöröskereszt, az egyházak intézményeinél, a munkáltatóknál és a társadalmi szervezetek, egyesületek körében stb. Ezek kötelesek jelenteni a náluk felmerülő eseteket, hogy arról a lehető legátfogóbb kép alakulhasson ki. E rendszert jogszabályilag is rendezni kell, a felderítést koordináló és megvalósító intézményt személyileg meg kell erősíteni;

- Döntő jelentősége van e tekintetben az óvodai, iskolai szociálpolitikának, mint a gyermekekkel a legátfogóbban érintkező szervezeteknek. Ehhez az iskola, család és szociális háttér ismeretét lényegesen növelni kell, aminek szervezeti és káderfeltételeit is meg kell teremteni. Fejlesztendő kell a szociális szakhálózatokat is;

- A megfontoltság keretei között mindent meg kell tenni, hogy az intézményben elhelyezett állami gondozottak,

ill. intézeti neveltek száma csökkenjen. Egyrészt a családok támogatásával, a megelőző munka javításával, részben a neveszüői hálózat megerősítésével és jobb megfizetésével. A nevelőszülői gondozói díjat 1989 januártól emeltük 680 Ft/fő/hónapról 2000 Ft-ra. Ugyanez a cél új, korábban nem alkalmazott modellek kialakításával pl. arra alkalmas és vállalkozó személyek, családok le telepítésével nevelt gyermekekkel együtt, végül az örökbe fogadási folyamat meggyorsításával és leegyszerűsítésével. A 80-as évek eddigi eredményei e tekintetben egyértelműen biztatóak. A felszabaduló létesítményeket a szociális-egészségügyi ill. művelődési, egészségmegőrzési célokra kell hasznosítani, részben az idősgondozás céljaira kell átadni;

A szociálpolitika sajátos szektorává kell kiépíteni az iskolai szociálpolitikát, melynek fő formája a tanulók neveltek természetbeni támogatása (kedvezményes vagy térítésmentes étkezés, tan- és iskolaszerek, sőt ruházkodás). Letéteményese maga a pedagógus, akinek minimális bürokrácia és maximális bizalom mellett legyen joga neveltjei rövid úton való támogatására.

- Végül e téren is nagyobb teret és támogatást kell adni részben az egyházak, a Vöröskereszt és a különböző egyesületek, alapítványok tevékenységének.

2. Az ifjúsággal összefüggő szociálpolitikai teendők

Az ifjúság, mint csoport eddig nem állt a szociálpolitika előterében. A változó gazdasági és társadalmi körülmények azonban indokoltá teszik ennek újragondolását:

- a jövedelmek alakulásában a fiatalság - főállásból származó hivatalos - jövedelme egyre inkább lemarad az átlagostól és az idősebb nemzedékekétől. Mindez olyan körülmények között, amikor a reálbér átlagban is csökken;

- a lakásépítés, ezen belül az állami lakásépítés volumene egyre csökken, a lakásárak pedig a fizetéseknel és az átlagos árszinvonalnál lényegesen gyorsabban növekednek, ami a lakáshoz jutást egyre kilátástalanabbá teszi;

- a kialakuló új foglalkoztatási helyzet is leginkább a fiatal generációt sújtja, mivel az iskola elvégzése után egyre kisebb az esély arra, hogy szakképzettségüknek megfelelő és más szempontokból is elfogadható munkakörbe, munkahelyekre kerüljenek;

- a jelenleg megnövekedett számú generáció - az 1974-76-ban születettek - egyre nehezebben jutnak megfelelő középiskolai felvételhez, mivel a középiskolai fejlesztés nem tartott lépést a demográfiai változással és előreláthatóan a felsőoktatáshoz való hozzáférési lehetőségei is - ugyanezen okból - nehezednek. Relative csökkent a tanulás pénzbeli támogatása is. Az ösztöndíjak az összes pénzbeli társadalmi juttatásoknak 1960-ban 2,2, 1970-ben 1,7, 1980-ban 1,6, 1987-ben 1,5 %-át tették ki.

A leírt helyzet súlyos konfliktusokhoz vezethet az ifjúság társadalmi beilleszkedése, szocializációja, a társadalomhoz való viszonya tekintetében. A teendőkre ma még világos program nincs, néhány feladat azonban kirajzolódik:

a) Leglényegesebb valószínűleg a lakáshoz jutás kérdése. Folyamatában egyértelművé kell tenni, hogy a lakásszek-

tornak szánt támogatásokat nagyobb arányban az első lakás megszerzésére koncentráljuk és ez a támogatások átcsoportosítását is igényli. Nagyobb arányokban kell megteremteni fiatalok számára az átmeneti (garzon, vagy alacsonyabb komfortfokozatú) lakás lehetőségeit. Erre a célra a tanácsoknak meghatározott hányadú lakásalapot kell (!) teremteniük.

b) A minimálbér megszabása a fiatal generáció bizonyos rétegei számára is némi garanciát jelent.

c) Munkaerőfelesleggel rendelkező, nem perspektivikus területeken elsősorban az ifjú generáció térbeli mobilitását kell előmozdítani. El kell kerülni, hogy olyan helyen építsen lakást, ahonnan egy életen át ingáznia kell. Ehhez egyrészt mindenféle adminisztratív kötöttséget fel kell számolni (Budapestet és a városokat a vidékiek beáramlása már rég nem fenyegeti!), esetenként az áttelepüléshez egyszeri segítyt is kell adni.

d) Az állami foglalkoztatáspolitikai át- és továbbképzési programoknak elsősorban a fiatalságot kell megcélozniuk.

e) A közoktatás és felsőoktatás olyan reformját kell megvalósítani, amely az ifjúság minden rétege számára egyenlőbb, és nagyobb esélyt ad a továbbtanuláshoz és elhelyezkedéshez.

3. Az időskorú népesség és a szociálpolitika

Az ország népességének jelenleg 19 %-a 60 éven felüli. A következő 1-2 évtizedben lényeges aránynövekedésük nem várha-

tó, de belső strukturaváltozásuk igen. Megnő a 70 éven felüliek aránya, mivel a 20-as években született magasabb létszámú korosztály lépi át a 70 éves kort. Megnő az egyedülálló idős emberek száma. A kilencvenes évek közepén-végén a közel 2 millió idős ember fele, mintegy 1 millió egyedülálló és egyedül élő lesz.

Végül tovább nő az idős korosztálynak az a területi polarizációja, hogy egyre nagyobb hányaduk fog élni egyrészt az aprófalvakban, a kis- és szórványtelepülésekben, másrészt Budapesten.

Mindez azt jelenti, hogy az idős népesség lényegében változatlan száma mellett is, annak életkori, családi és területi összetétele miatt a szociálpolitika számára egyre növekvő kihívást jelent.

A nyugdíjasokat az infláció és a reáljövedelmek lemorzsolódása az utóbbi évtizedben súlyosan, bár átlagban az aktív keresőknél nem súlyosabban érintette. 1988-ban a reálbér az 1978. évinek 81 %-a. A nyugdíjasok 78 %-ánál a nyugdíj reálértéke ennél kevésbé, 22 %-uknál ennél nagyobb mértékben romlik. A nyugdíjasok zöménél tehát a reáljövedelemcsökkenés az átlagnál kisebb. Nem közömbös persze ennek a jövedelemnek az induló szintje. Mindenesetre 1970-ben az átlagos nyugdíj az átlagkeresetnek 33 %-a volt, 1980-ban 55 %-a, és ez 1987-ig változatlan maradt. Egészében az idős emberek nincsenek nagyobb arányban reprezentálva a legalacsonyabb jövedelmű egy-tizedben, mint az egész népességben. Az idős kor problémája tehát nem elsősorban jövedelmi probléma, bár kétségtelenül az is, és különösen bizonyos kisebb csoportoknál az. Komplex feladatcsoportról van szó:

a) A nyugdíjrendszer továbbfejlesztési elgondolásairól már szóltunk. Nem jelentéktelen eleme ennek a nyugdíjkorhatár problémája. Valószínű, hogy az eddiginél rugalmasabb nyugdíjkorhatár bevezetése indokolt, amely egészében azonban inkább két-három évvel való felemelés irányába tendálna. Megfontolandó emellett a Nyugat-Európában alkalmazott azon rendszerek alkalmazása, amely a korhatár előtt ill. körül "résznyugdíjbamenetelt" tesz lehetővé, (tehát pl. rövidített munkaidővel dolgozik, és a munkaidő másik felére részarányos nyugdíjat kap, de állományban marad), illetve mint nyugdíjas részfoglalkozásban megmarad munkahelyén (ez a nálunk ismeretebb és elterjedtebb forma).

b) A legújabb bérpolitikai, költségvetési restriktív stb. lépések már ma láthatóan először és elsősorban a nyugdíjas munkahelyeket, azok kereteit fenyegetik. Ez az objektív helyzetből fakadóan részben sajnos elkerülhetetlen. Ugyanakkor kormányzati részről annyit mindenképpen célszerű megtenni, hogy eltöröljük azokat az adminisztratív korlátozásokat, amelyek a nyugdíjas foglalkoztatásra külön szűk keretet szabnának a különböző címen kifizetett béreket megpántlikázza, és ezzel az objektíve amúgy sem könnyű helyzetet adminisztratív tovább nehezíti.

c) Komplex és kiterjedt problémakör az idősek intézményi gondozása:

- a szociális otthon az egyetlen olyan jelentős infrastrukturális létesítmény, amelynek férőhelyfejlesztése ötéves tervről ötéves tervre, évről-évre elmarad a tervelőirányzatoktól (az iskolai tantermet, óvodát, kórházi ágyat, kereskedelmi hálózatot, vízhálózatot általában teljesítettük, vagy túlteljesítettük), ami azt is jelzi, hogy itt a

társadalmi közeg nem adekvát felmérése és a célok kitűzése is problematikus lehetett. Az elkövetkező évek rendkívül kritikus anyagi helyzetében e hálózat állami erőből való extenzív fejlesztése valószínűtlen. A fejlesztésnek más útjait kell keresni.

- egyrészt az egészségügyi ellátás rendszeréből át kell venni a jellelgében át is formálni azokat az idős, krónikus betegeket ellátó létesítményeket, amelyekben nem elsősorban ápolásra, hanem gondozásra van szükség. Mivel ezen intézmények jelentős hányada meglehetősen leromlott állapotban van, indokolt a kapcsolódó fenntartási, felújítási, üzemeltetési költségek átcsoportosítása is.

- másrészt maximálisan teret kell engedni a társadalmi szervezeteknek, szerveződéseknek az e téren való feladatvállalásba. Elsősorban az egyházakra gondolunk, amely még jelentős állami támogatás mellett is olcsóbb, mint a közvetlen feladatvállalás. Nyugaton az idősek otthonainak jelentős hányada, egyes országokban többsége egyházi kezelésben van. De bekapcsolódhatnak más társadalmi szervezetek, elsősorban a Vöröskereszt, azután a szakszervezetek, szakmai vagy jóteköny egyesületek is (a színészhonhoz hasonlóan). Szó lehet meglevő intézmények átengedéséről is azzal a kötelezettséggel, hogy az új kezelő átvállalja a már ott levő gondozottakat, az átalakulásra fokozatosan kerülhet sor.

- a fizetőképes kereslet számára / külföldi is, de nem csak az!/, a magánvállalkozásnak is teret kell adni az idősek - magasabb igényeket kielégítő - intézményes gondozásában.

- végül, ahol lehet, előtérbe kell helyezni - általában a gondozottak részéről is preferált - házi (területi) gondozást, ezzel is tehermentesítve a lényegesen költségesebb intézményes gondozást.

d) Míg a szociális otthonok extenzív fejlesztésével csak bizonyos korlátok között számolunk, lényeges bővítés és fejlesztés indokolt a területi (házi) gondozás területén. Az állam (a tanácsok) rendelkezésére álló pénzügyi és emberi forrásokat célszerű átcsoportosítani:

- az országban van 3200 település és 1200 idősek klubja. A települések több, mint kétharmadában ilyen intézmény nincs, pedig az idősek nagy hányada a kistelepülésekben lakik. E települések - már az intézményhálózat sajnálatos leépülése miatt is - jelentős hányadban rendelkeznek e célra alkalmassá tehető épülettel.

- az egyik legjobban bevált (mind a lakosság, mind a minimális ellátásért felelős tanácsok által nagyra értékelt) fejlesztési irány az ún. "szállást is biztosító idősek klubja". Ez lehetővé teszi, hogy az idős ember - anélkül, hogy saját otthonát feladná - átmenetileg ott is aludjék, ahol a klubszerű ellátásban (étkezésben, programokban, más segítségben) részesül. Erre télen, vagy átmenetileg romló egészségi állapotban nagy igény van, s költségei is szerényebbek. Amellett nem jelent végleges beköltözést, szívesen választják.

- úgy véljük a személyi feltételek megteremtése e téren is, és a házi gondozásban is megoldható. Vidéken a nyugdíjas nők 86,1 %-ának nem volt hivatalos nyugdíj melletti foglalkoztatása. Ezek közül a fiatalabb generáció viszonylag

nem nagy /de a jelenlegi átlagosan 1006 Ft-nál nagyobb!!/ honoráriumért, a jelenleginél lényegesen nagyobb számban vállalna gondozást. A tiszteletdíjas gondozók tiszteletdíjának felső határát 1989 januártól 2000 Ft-ra emeltük. A hivatalos hálózat az érettségizett, de munkát nehezen találó fiatal nőkből ill. a szociális munka iránt vonzódó idősebb nőkből kiegészíthető. Itt jegyzendő meg, hogy 1987-ben 100.000 idős ember idősek klubjában vagy otthonában való gondozása mindössze 1 milliárd forintba került.

Az intézményes gondoskodás újszerű átmeneti formái a viszonylag kisebb költséggel és otthonosan kialakítható megoldások terjedését - megfelelő szakmai kontroll mellett - pályázati úton is támogatni kell. Programszerűen kell foglalkozni olyan kis, sőt apró települések szociális célú hasznosításával, amelyeket az aktív népesség - többnyire gazdasági okok miatt - elhagy, de amelyek megfelelően helyreállítva különösen alkalmassá tehetőek arra, hogy az időskorúak és más gondozandók életének nyugodt, természetközeli (de nem elzárt) színterévé váljanak.

A szociálpolitika számára a sajátos társadalmi csoportok ki-tüntetetten fontosak. Ez egyrészt azzal függ össze, hogy szociálpolitikai jellegű támogatásuk, segítségük elsőrendű, a legfontosabbak közé tartozó kérdés, másrészt pedig azzal, hogy azok a módszerek és eszközök egy része, amelyekkel ez a segítség, támogatás megadható, igen specifikusak, lényegében sajátosan az egyes csoportokra jellemzők.

1. A halmozottan hátrányos helyzet

Megjegyezzük, hogy az alábbi csoportok és tagjaik sem-milyen vonatkozásban - sem erkölcsi, sem társadalmi megítélés szerint - nem tartoznak, és nem is eshetnek azonos megítélés alá. Közös fejezetben való tárgyalásu-kat az a módszertani megfontolás indokolja, hogy prob-lémáikon csakis egészen speciális, az adott élethely-zethez igazodó módon és formák között lehet és kell se-gíteni.

A halmozottan hátrányos helyzetet nem célszerű leszűkíteni a jövedelmi viszonyokra, de az több mint valószínű, hogy az alacsony jövedelem a hátrányos helyzet egyik tényezője, és különösen más hátrányokkal halmozódva válik jelentőssé. Ugyanakkor vannak olyan tényezők, mint az öregkor, az ala-csony iskolai végzettség és kulturális igénytelenség, a külterületen, rossz infrastruktúrájú településeken való la-kás, a lakás hiánya, stb., amelyek a jövedelmi viszonyoktól szinte függetlenül hátrányos helyzetet teremtenek az érin-tettek, és általában családjuk számára is.

A többoldalúan hátrányos helyzetek különböző alapokon és okokból alakulhatnak ki. A jövedelemmel kapcsolatos hátrá-nyos helyzet változhat az életciklus során. Ezért a többol-

dalúan hátrányos helyzetben való lét egyazon személy vagy család szempontjából időben változhat. A többoldalúan hát-rányos helyzetet létrehozó más okok azonban állandóak, ezek-ből kikerülni általában az egyén sem önmaga erőfeszítésével, sem társadalmi segítséggel nem tud. (Például tartós beteg-ség, fogyatékosság, igen idős kor, stb.) Ennek alapján a többoldalúan hátrányos helyzet vizsgálható úgy, hogy ideig-lenesen alakul ki, az érintett aktív közreműködésével meg-szűnik-e, illetőleg megszüntethető-e vagy sem.

A többoldalúan hátrányos helyzetet általában a következő okok fellelése hozza létre:

- alacsony iskolai végzettség;
- általános kulturális elmaradottság;
- alacsony jövedelem;
- rossz munkakörülmények és viszonyok;
- a lakóhelyből fakadó hátrányok;
- a lakás hiánya, vagy igen rossz lakásviszonyok;
- az életkorral és az életciklus különböző fázisaival kapcsolatos hátrányok;
- szellemi, fizikai sérüléssel kapcsolatos hátrányok;
- súlyos mentális zavarok;
- alkoholizmus;
- kábítószerfüggés;
- bűnözés.

A többoldalúan hátrányos helyzet tehát akkor jön létre, ami-kor a fentiek közül valamelyik ok rendkívül erőteljesen hat, és hatását nem ellensúlyozzák más kedvező tényezők, illetve akkor, amikor egy egyén vagy család esetében több ok hatása összegeződve jelentkezik. (Például a cigány etnikumhoz tar-

tozók egy részénél.) Az alkoholizmus és a bűnözés, a drogok fogyasztása, valamint a krónikus betegségek egy része mellett, hogy hátrányos helyzet hordozói, beilleszkedési zavarokkal is járnak. Olyan viselkedési típusokat jelentenek, amelyek a társadalom többségétől idegenek. Igen valószínű, hogy egy-egy hátrányt jelentő ok megléte ritkán teremt súlyosan hátrányos helyzetet, az okok összekapcsolódása, komplex megjelenésük az, amely egyes társadalmi csoportokat többszörösen hátrányos helyzetbe hoz.

Igy például a súlyos testi és szellemi fogyatékoság önmagában is hátrányos helyzetet okoz, azonban ez az állapot általában maga után vonja a foglalkoztatási korlátokat, az alacsony jövedelmet, és az eredendő hátrányból adódó többletkiadásokat.

A többszörösen hátrányos helyzetűek számáról, összetételéről - részben az előzőekben vázolt bonyolult összefüggések miatt - nincs pontos információnk. Egyes részsokaságaik természetesen ismertek, így a jövedelemeloszlásról és az iskolai végzettségről, a munkakörülményekről, a lakóhelyi hátrányokról, a bűnözésről, és az alkoholizmusról viszonylag bő adatokkal rendelkezünk. A rendelkezésre álló adatok azonban csak részben alkalmasak a hátrányok összekapcsolódásának vizsgálatára.

A jövőben valószínű, hogy a többoldalúan hátrányos helyzet által érintett csoportok létszáma - legalábbis a belátható egy-két évtizedben - növekszik. Minden bizonnyal ilyen lesz az öregkorúak számának növekedése, az igen idősök növekvő száma, a bűnözők száma, az alkoholizmus, a kábítószer használat, valamint a munkaviszonyok, és az iskolai végzettség közötti ellentmondásból származó feszültségek és ezek kom-

binálódása más hátrányos helyzetekkel. A következő hosszabb időszakban elkerülhetetlen munkanélküliség elsősorban az alacsony iskolai végzettségűeket, a szakképzetleneket, a krónikus beteget ill. a fogyatékosokat, valamint a cigányokat fogja érinteni, nem kis részüknél létrehozva a többoldalúan hátrányos helyzetet.

Ami a jelenlegi és a jövőbeni halmozottan hátrányos helyzetek végső okát illeti, megalapozottan vélelmezhető az, hogy e tekintetben a kulturális tényező az elsődleges. A kulturális hátrány, mint meghatározó tényező, a halmozottan hátrányos helyzetek nagy többségében mindenképpen tettenérhető, és különösen erősen kapcsolódik össze a területi- és a települési viszonyokra visszavezethető hátrányokkal. Rendkívül figyelemreméltó, hogy a halmozottan hátrányos élethelyzetű személyek nagy többsége egy nagyjából félmilliós sokaságban koncentrálódik. Ez a legfontosabb tény, amely arra figyelmeztet, hogy - bár senkit sem lehet eleve felmenteni a saját felelősség alól, amellyel önmagáért tartozik - a társadalmilag súlyos hátrányok ilyen összpontosulása végsősoron nem egyéni, hanem társadalompolitikai okokra vezethető vissza.

A többoldalúan hátrányos helyzetben lévő csoportok felderítése és támogatása különösen fontos azért is, mert ilyen helyzet a társadalom egy részénél csak átmenetileg jön létre, amelyből szociális támogatás segítségével, a szűkebb közösség kéznyújtásával hosszabb-rövidebb idő alatt kiemelkedhet. Hasonló fontosságú összefüggés az, hogy a többoldalúan hátrányos helyzetben lévő csoportok, családok nagy része önerejéből igen nehezen, vagy egyáltalán nem képes e helyzetből való kiemelkedésre. Együttműködésükre alapuló támogatásuk jelentősen hozzájárulhat a többoldalúan hátrányos helyzet újratermelésének korlátozásához, hosszabb távon

csökkentéséhez, és így a társadalmi elesettség és szegregáció méreteinek befolyásolásához.

A nagy szociálpolitikai rendszerek nélkül megoldhatatlan a halmozott hátrányok kezelése. Ez azonban kevés, hiszen egyszerre kellene több területen összehangolt lépést tenni. Feltételezve, hogy a nagyrendszerek szintjén ez megtörténik, egyéni, családi szinten ilyen összehangoló eszköz lehetne a settlement (életmódmintát adó, képessé tevő szociális terepmunka). Pl. a szociális követelményeknek meg nem felelő telepek felszámolása és az ott lakók szétköltöztetése általában nem jelenti a problémák megoldását. Egy settlement-jellegű teleprehabilitáció lehetőséget adna a már kialakult szomszédsági, barátsági kapcsolatok fenntartására, amelyek kölcsönös szolgáltatásokkal egyfajta védőhálót jelentenek. Ugyan akkor a telepre költöző szociális munkás(ok), szociális infrastruktúra megteremtése a lehetőséget az életmód átalakítására, a különféle előrelépések (lakás, szakképzettség...) feldolgozására, összerendezésére. Nagyon fontos, hogy a különféle védett közösségek ne a szegregáció, hanem a konzisztens mobilitás elősegítői legyenek.

2. A cigányság és a szociálpolitika

A cigányság szociálpolitikai támogatásánál abból kell kiindulni, hogy a cigányság - melynek létszáma mintegy 420-460 ezer fő lehet az 1980-as évek végén Magyarországon - egy sajátos kultúrával és tradíciókkal rendelkező, összetett etnikai csoport. A cigányság egyes alkotóelemeinek anyanyelve, kulturális hagyományai, életmódja és törekvései is különbözőek. Ezért hosszabb távon az a társadalmi magatartás célra vezető, amely a cigánysághoz tartozó egyének, családok de-

mokratikus választására bízva annak eldöntését, hogy teljesen beolvadni szeretne-e a magyar társadalomba, vagy saját kulturális hagyományait ápolva integrálódik. Ennek egyik útja lehet a nemzetiséggé válás is.

A társadalom egészének, és ezen belül a szociálpolitikának egyik legfőbb feladata, hogy ehhez a szabad választáshoz a feltételeket megteremtse. E feltételek közül döntő fontosságú az iskolázás, és a kultúra.

Amíg vitathatatlan, hogy a cigányság mintegy 30 százalékat kitevő cigány, vagy kettős anyanyelvű cigány nyelvének, kulturájának ápolási feltételeit meg kell teremteni, addig nem tisztázott, hogy a többséget jelentő magyar anyanyelvű cigányok őriznek-e olyan kulturális és etnikai örökséget, amely őket a nem cigány társadalomtól élesen elhatárolná, és valamilyen egységbe foglalná. Kétségtelen azonban, hogy ez utóbbiak körében is alkalmasak olyan kulturális hagyományvezérelte és magatartási vonások, amelyeket az iskolázatásnak és a foglalkoztatásnak is sajátosan figyelembe kell vennie.

A cigánysággal kapcsolatos szociálpolitika kialakításánál abból az alapelvből kell kiindulni, hogy amit a szociálpolitika nyújt a hátrányos helyzetű nem cigányoknak, azt kapják meg az azonos hátránnyal küszködő cigányok is. Ez ugyanakkor azt is jelenti, hogy a szociális hálót úgy kell kialakítani, hogy vegye figyelembe a cigányság egyes csoportjainak sajátos helyzetét is. Nem szabad azonban csak a cigányokra vonatkozó "szociálpolitikát" csinálni, egyrészt azért, mert a cigányság döntő többségének életviszonyai az elmúlt 20-30 évben alapvetően megváltoztak, javultak, másrészt pedig azért, mert ez tovább erősíthetné a cigánysággal kapcsolatos társadalmi előítéleteket. Figyelembe kell azonban venni, hogy a cigányság körében magasabb azoknak az aránya, akik többoldalúan hátrányos helyzetűek, ez azonban

nem sajátos "cigányhátrány", miután ezt ugyanazok az okok hozzák létre, mint a lakosság más csoportjainál.

Az előbbieken túlmenően a cigányság egyes hátrányos helyzetű csoportjainak helyzetét súlyosan és sajátosan továbbrontja a "cigány életmód", ami nem feltétlenül csak a telepeken élő 60-70 ezer főnyi cigányságot érint. Ez megjelenik az utóbbi egy-másfél évtizedben kialakult újkeletű "cigánytelepeken" is. Tovább bonyolítja mindezt az, hogy a nem cigány lakosság egyes perifériára szorult, vagy saját döntése alapján odakerült kisebb csoportjai ugyancsak "cigány életmód-szerűen" élnek.

A jövőben a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű cigány lakosság szociális támogatását az intézményes szociál-politika keretei között célszerű megoldani. A cigányság beilleszkedésének komplex segítése azonban összkormányzati feladat, amelynek a szociális támogatás és gondoskodás csak az egyik, bár jelentős összetevője. A szociális követelményeknek meg nem felelő telepek fokozatos megszűnéséig fenn kell tartani a jelenlegi támogatási formát. Meg kell vizsgálni, hogyan lehetne a cigányságon belül különösen nagyarányú szakképzetlenség számára olyan közhasznú munkalehetőségeket találni a munkanélküliség várható kialakulása mellett, amely e különösen súlyos hátrányt csökkenthetné. (Természetesen ezt nem szabad sajátosan cigánytámogatási céllal meghirdetni.) Sürgető a munkaképes korú, 15-18 éves cigány fiatalokkal kapcsolatos gondok megoldása. Ezek túlnyomó többsége nem tanul tovább, s már az elmúlt hosszabb időszakban sem tudott elhelyezkedni. Közöttük - a cigány család sajátos belső normáinak lazulása miatt is - igen sokan csavargással töltik el ezeket az éveket, ami gyakran a társadalommal való szembe kerüléshez, börtönhöz vezet. Külön gondot kell fordítani a

cigánylakosság rossz egészségi állapotának és súlyos halandósági mutatóinak javítására.

Az utóbbi időszakban a cigányokkal kapcsolatos előítéletek felerősödtek. Kialakult a cigányok részéről az ellenelőítélet is, különösen ott, ahol az egyes településeken kisebb-nagyobb csoportokban élnek. Reálisan arra kell számítanunk, hogy a következő években e területen a helyzet tovább romlik. Ezért is rendkívül fontos, hogy elérjük azt, hogy a cigányok minél kisebb része kényszerüljön segélyből élni. A csaknem félmillió cigány állampolgár jövője sorsa iránti felelősségünk, s ezen túl a társadalmi feszültségek növekedése is indokoltá teszi, hogy összkormányzati program keretében gondoljuk újra át: mit kell tenni a hazai cigányság felemelkedéséért.

3. Állami gondozottak

Az állami gondozottak halmozott hátrányainak sajátosságai főként abból adódnak, hogy - nagy részük - nevelőotthonban felnőve a társadalmi beilleszkedés, a mindennapi élet természetes kapcsolatrendszerét nem tanulja meg, túlnyomó többségük érzelemszegény környezetben nő fel. Iskolázottságuk viszonylag alacsony, önálló életkezdésükhöz a szükséges anyagiak hiányoznak. Ezért napjaink sürgető teendője az örökbefogadás szabályozásának egyszerűsítése, a nevelőszülői hálózat gyors fejlesztése, az állami gondozott gyermekek kisebbségi közösségekben való nevelése.

A nevelőszülői hálózat gyors kiterjesztésével egyenrangú kérdés a pálya presztízsének emelése. El kell kerülni, hogy a nevelőszülők a társadalom hátrányos helyzetű csoportjaiból

kerüljenek ki, és az állami gondozott gyermekekkel együtt bővítetten termeljék újra hátrányos helyzetüket. Ezért a gondos kiválasztás mellett szükség van a nevelőszülők felkészítésére és folyamatos, intézményes, pedagógiai stb. segítségnyújtásra. Mindebben kiemelkedő, fontos szerepe lehet a kisebb közösségek támogatásának, a lakóhelyi környezet segítő részvételének és kontrolljának.

Az állami gondozott fiatalok önálló életkezdését rövid időn belül minőségileg megváltozó állami támogatással kell segíteni. A támogatás legcélszerűbb formája lakáshoz jutás segítése, ennek fokozatos kiterjesztése, és a viszonylag nagy összegű, késleltetett, kedvezményes kamatozású, igen hosszú lejáratú hitel lehet. Ezzel egyenértékű foglalkoztatásuk intézményes megoldása, egész fiatalfelnőtt életük segítő figyelemmel kísérése.

4. Fogyatékosok, krónikus betegek

A testi-, érzékszervi vagy szellemi fogyatékosok, balesetet szenvedettek, súlyos krónikus betegségben szenvedők hátrányai szinte mindig halmozottan jelentkeznek, és az esetek túlnyomó többségében a szokásosnál súlyosabbak. Ez alapvetően azzal függ össze, hogy a fizikai- szellemi hátrány "vonzza" a hátrányokat az iskolázásban, a foglalkoztatásban, a jövedelemben stb. Az esetek egy részében a társadalmi beilleszkedés nehézségei és zavarai, az esetek más részében a szerzett fogyatékoság következtében beálló élet- és munkaképességváltozás vezet pszichés gondokhoz.

A különféle fogyatékosok súlyos fokozataiban szenvedők anyagi, létbiztonságának garantálása alanyi jogon biztosított minimumokkal már a legközelebbi jövőben megoldandó. Emellett olyan keresetkiegészítési rendszert indokolt kialakítani, ami - a munkaképesség változásának és jellegének megfelelően - ösztönöz a munkavégzésre, a megmaradt képességek hasznosítására, új képességek kifejlesztésére. Ez társadalmilag és egyénileg nemcsak gazdaságosabb, hanem humanusabb is, mint a passzív ellátások. Az ösztönzés és a szankcionálás együttes alkalmazásával el kell érni, hogy a munkáltatók - akár a munkahely adaptálásával is - alkalmazzanak megváltozott munkaképességűeket. Miután a fogyatékosok egy részének foglalkoztatása a meglévő munkaszervezetben elképzelhetetlen, számukra védett vállalatokban, célszervezetekben, szociális foglalkoztatókban kell lehetővé tenni a munkavégzést. Az egészségesek közt dolgozva is biztosítani kell számukra a munkahelyi szegregálódás elkerülését.

A magyar társadalom tagjainak jelentős része - utóbbi években végbement kisebb javulás ellenére - konzervatív szemlélettel és közömbösen közeledik ilyen típusú hátrányokkal küzdő embertársaihoz. A szociálpolitikának nagyon fontos teendője e szemlélet fokozatos megváltozásának elérése, a szolidaritás és segítőkészség kiterjesztése. Ennek jelentős feltétele a fogyatékosok egyes csoportjainak önszerveződése, érdekképviselőjük fejlesztése. Hasonlóan fontos annak a tárgyi környezetnek fokozatos megteremtése, és létének természetesként való elfogadása, amely lehetővé teszi a társadalomba integrálódó életvitelt, elsősorban a testi fogyatékosoknak és a baleseti sérülteknek.

A szociálpolitika különösen fontos feladata azoknak a családoknak a kiemelt támogatása, amelyekben szellemileg, fizikailag sérült gyermek, vagy gyermekek vannak. A támogatási rendszer megváltoztatásával rövid időn belül el kell érni, hogy ezeknek a családoknak az élete ne menjen tönkre. Ugyancsak sürgősen meg kell teremteni azt az intézményrendszert, amely lehetővé teszi, hogy az arra alkalmas gyermekeket a családok a segítségükre, gondozásukra kialakult intézményekkel együtt nevelhessék, és így társadalmi beilleszkedésüket is megkönnyíthessék. Be kell vezetni - mintegy a GYES analógiájára - a fogyatékos, ill. krónikus beteg családtagok ápolása esetén igénybevehető "ápolási/gondozási segélyt", amely nemcsak jövedelmet, de a nyugdíjjogosultsághoz szükséges szolgálati időt is biztosít az otthonmaradó hozzátartozóknak.

5. Társadalmi beilleszkedési zavarok

Az alábbiak inkább csak jelzésszerű utalások a társadalmi beilleszkedési zavarok legsúlyosabb alakzataira. Ezek komplex kutatása az MTA felügyeletével immár évtizede folyik. Olyan értékes monografikus feldolgozásig modell-javaslatokig jutott el, amely feleslegessé teszi e helyt a részletezést.

Ma, és előreláthatólag a következő egy-két évtizedben is, a legsúlyosabb társadalmi gondokat okozó beilleszkedési zavar a magyar társadalomban, az alkoholizmus. Régi hagyományai mellett az alkoholizmus az utóbbi másfél-két évtizedben rendkívül erőteljesen növekedett, az alkoholisták számát 4-500 ezer főre becsülhetjük. Ezért különösen fontos, hogy az elmúlt években kidolgozott alkoholkínálat korlátozásokat következetesen érvényesítsük, és kifejlesszük azokat a támogatási-kezelési formákat, amelyeket az alkoholisták társadalomba történő visszavezetése megkíván. A szociálpolitika

számára külön is figyelembe veendő az, hogy az alkoholista családtaggal élő családok helyzete súlyossá válik, különösen akkor, ha ezekben a családokban gyermekeket is nevelnek.

Az öngyilkosság az utóbbi évtizedben gyakorlatilag stagnált, az elért rendkívül magas szinten. Évente - ebben az évtizedben - 4500-5000 halálesetnek oka az öngyilkosság, az öngyilkossági kísérletek száma magas, többszöröse a halállal végződő kísérleteknek. Bár a magyar társadalom strukturájának átalakulása is hozzájárult az 1970-es évtizedben végbe ment rendkívüli növekedéshez, az öngyilkosság hazai képének alakulását csak részben tudjuk magyarázni. Az azonban vitathatatlán, hogy a szociális prevenció különösen a fiatalok esetében jelentősen hozzájárulhatna e kísérletek csökkenéséhez.

A bűnözés ismert adatai meggyőzően mutatják a bűnözés növekedését az utóbbi 10-15 évben. Aggódalomra ad okot a fiatalok bűnözésének növekedése. Kedvezőtlen jelenség a felderítetlen bűncselekmények számának növekedése is. A bűnözés tendenciáit illetően - különösen ha annak belső struktúráját is figyelembe vesszük - óvatos megállapításokat tehetünk, azonban a bűnözés hosszabb távú növekedésével nagy valószínűséggel számolnunk kell. A szociálpolitika számára e területen egyrészt a fiatal nemzedékek védelme, másrészt az elítéltek társadalmi beilleszkedésének segítése jelent kiemelt, fontos feladatot. E két feladat annál is fontosabb, mert a következő években számítanunk kell a feltételek romlására.

Növekvő gond a kábítószerfogyasztás igen összetett jelensége. Megítélésénél abból kell kiindulnunk, hogy terjedése az utóbbi évtizedben gyors volt. Jelenleg a kábítószerfogyasztás nem mutatja azokat a társadalmi és egészségi problémákat, amelyek a kemény drogokat is fogyasztó társadalmakban láthatunk. A társadalmi prevenciónak mindenekelőtt arra kell koncentrálnia, hogy lassítsa a kábítószerfogyasztás növekedését, lehetőség szerint korlátozza és megelőzze a kemény drogok elterjedését, és kiépítse a felderítés, valamint a társadalomba való visszavezetés intézményeit.

6. Veszélyeztetett fiatalok

A felnőttkori beilleszkedési zavarok gyökerei sok esetben rossz gyermekkori körülményekre vezethetők vissza. A veszélyeztetett gyermekek döntő többsége a hátrányos helyzetű családokból kerül ki. E családokban általában együtt jelentkezik a nem megfelelő anyagi helyzet és lakás, valamint a szülők beilleszkedési zavarai, illetve alkoholizmusa. A rendelkezésre álló adatok szerint a veszélyeztetett gyermekek száma folyamatosan nő, és napjainkban 140-150 ezer között (sőt mértékadó becslések szerint 200 ezer fő körül) helyezkedhet el a súlyosabb esetek száma. A szociálpolitikának abból kell kiindulnia, hogy fiatal nemzedékek riasztóan nagy része él fejlődését veszélyeztető körülmények között. A veszélyeztetett gyermekek számának, arányának korlátozása, a további növekedés s főleg a veszély bekövetkeztének megelőzése kiemelkedően fontos társadalmi érdek.

7. Menekült-kérdés

A magyar társadalom történelmi hagyományai szerint demográfiai értelemben évszázadokon át nyitott volt. Ez a nyitottság az első világháború után megszűnt. A Trianon utáni évtizedekben a magyar társadalomnak többször kellett szembenéznie nemzeti traumákhoz, háborukhoz kapcsolódó menekültproblémákkal. Geopolitikai helyzetünk azt mutatja, hogy ilyenek a jövőben is előfordulhatnak. A döntő kérdés a szociálpolitika számára az érintett tömegek nagysága, jellege. A kérdést ma mind élesebben veti fel a Romániából menekültek problémája. Vitathatatlan, hogy adott mérték felett - a szociálpolitikát is közvetlenül érintő - bevándorlási politika részletes kidolgozására lesz szükség. E politikának nemcsak a magyar társadalomba beilleszkedni kívánók anyagi problémáival, hanem helyzetük egészével (nyelvi kérdések, kultúra, gyermekek nevelése, előítéletek, foglalkoztatás, lakás, egészségügy stb.) is foglalkozni kell.

Ugyanakkor mindezt különítsük el attól, hogy a következő egy-két évtizedben várhatóan természetessé válik a gazdasági okok miatt bekövetkező, családi, egyéni döntéseken alapuló, etnikailag nem differenciált, minden irányú nemzetközi migráció Európa keleti részében is.

ELOSZTÁSI ÖSSZEFÜGGÉSEK

A jövedelem, mint a lakosság megélhetésének alapvető forrása, a szociálpolitika döntő eleme. Hiba lenne azonban a szociálpolitikát túlzottan annak jövedelmi összetevőire redukálni, a nem pénzbeni juttatásokban, a szolgáltatásokban, az intézményekben és azok minőségében megtestesülő szociálpolitikai tényezők legalább ilyen fontosak.

Ugyancsak egyoldalú volna a jövedelempolitikán belül a szociálpolitikai elemeket a társadalmi juttatásokra redukálni. A bérpolitika, az adópolitika, ha explicit szociálpolitikai célokat nem is követ, szociális következményei és hatásai letagadhatatlanok. Jelen fejezetben tehát a jövedelempolitika egészére vonatkozóan kísérlünk meg a szociálpolitika szögéből következtetéseket levonni.

1. Bérek, bérarányok és szociálpolitika

A lakosság jövedelmének, bár csökkenő részesedésű, de még mindig legnagyobb alkotóeleme a bér, ezért a lakosság szociális helyzetére magától értetődően nagy befolyása van. E koncepció kereteit nyilvánvalóan meghaladja egy átfogó bérpolitikai koncepció (bérreform) elveinek körvonalazása, ezért itt csupán a bérrendszernek néhány szociálpolitikai vonatkozású kérdésére térünk ki.

a/ A kérdés gyakran úgy merül fel, hogy mit (a munkaerő újratermelésének milyen feltételeit) tartalmazzanak a bérek, és ebből következően mit kell társadalmi juttatásból finanszírozni. A kérdés ilyen felvetése azonban történelmietlen, és bizonyos vonatkozásban értelmetlen is. Történelmietlen, mert akármit is gondoltak 1946-49-ben a bérrendszer kialakításakor, a reálbér azóta több, mint két- és félszeresére nőtt, tehát a tartalma nyilvánvalóan más, mint akkor volt. És értelmetlen, mert a bért nem lehet alulról, alkotóelemekből felépíteni, az a mindenkori népgazdasági jövedelem és elosztáspolitikai, ill. erőviszonyok függvénye. Van azonban a kérdésnek realitása, ha úgy tesszük fel, hogy az adott elosztási viszonyokhoz képest ésszerűbb-e bizonyos átrendezés, bizonyos természetbeni juttatások "pénzesítése", vagy bizonyos ártámogatások "béresítése".

Ilyen vonatkozásban valóban jogosnak tűnik a bérnek, mint elsődleges jövedelemnek a népgazdasági jövedelemből való arány-növelése, két másik jövedelemtulajdonos rovására. Az egyik a költségvetés: ha egyszer nem kell ártámogatásokat fizetni, és bizonyos természetbeni szolgáltatásokat nem a költségvetés, hanem a fogyasztó finanszíroz, akkor az ehhez szükséges centralizált forrásteremtési szükséglet is mérséklődhet.^{x/} A másik hely ahonnan célszerű átcsoportosítani, az a gazdasági szféra. Itt semmiképpen sem a vállalati nyereségadó további növelésére, hanem a termelési támogatások mérséklésére gondolkunk, amelyek 1987-ben is mintegy 130 milliárd forintot tettek ki. A támogatások leépítésének következménye inflációs hatás és munkanélküliség, ezért e leépülő támogatások egyrészt szociálpolitikai céllal lakossági jövedelemmé kellene alakítani.

x/ Természetesen nem az ártámogatások leépítésének teljes összegével, hiszen annak igen jelentős hányadát a társadalmi juttatásokban kell kompenzálni.

A bérek elsődleges részarányának növelésében egyébként a személyi jövedelemadó bevezetése és az ezzel összefüggő bruttósítás jelentős lépés volt, amely a bruttó bér részesedését a GDP-ből 34 %-ról, 38 %-ra emelte.

b/ Mennyire differenciált a bérrendszer? Hosszú ideig a bérpolitikával szemben felvetett egyik alapvető kifogás a "nivelláltság, egyenlődsdi" volt, és ez a kritika jogos is volt. A legutóbbi években azonban a bérrendszerben nőtt a differenciáltság. A felső vállalatvezetői jövedelmek erőteljesen emelkedtek és az utolsó két-három évben általában a bérek szórása, differenciáltsága némileg nőtt. Döntő szerepe volt ebben az esetben is a bruttósításnak (hiszen bérgazdálkodási szempontból végsősoron a bruttó bér számít, az ebből származtatott nettó kereset többé már nem bér- hanem adórendszeri kérdés). A mai bruttó bérek differenciáltsága már feltehetőleg eléri, sőt meghaladja az európai átlagot, bár erre jelenleg még egzakt adatok nem állnak rendelkezésre, de közvetett információk igen.

Ez a differenciálódás pedig úgy ment végbe, hogy a reálbér közben - 1978 és 1988 között - több mint 15 %-kal csökkent, tehát az nem egy eltérő ütemű növekedés, hanem bizonyos rétegeknél és keresőknél nagyarányú - 25-30 %-os - reálértékcsökkenés következménye.

A differenciálódásnak ma tehát nem annyira abszolút szórása, hanem alsó határának alacsony volta és főleg ott a reálérték jelentős csökkenése okoz gondot. Ezért, ha felvetődik a kérdés, kell-e a minimális bérre vonatkozó megállapodás és korlátozás, a szociálpolitika oldaláról feltétlenül igennel kell válaszolni. Igen, mert a mai helyzet a munka értékének, presztizsének teljes devalválódásához vezethet, igen mert a

legalacsonyabb bérek a megélhetés minimális feltételeit nem biztosítják, igen, mert a munkaerő elértéktelenítésével nem lehet a munkanélküliség ellen küzdeni. Emellett az aktív kereső segélyezése termelési támogatás. A minimális bért a KSH által egyedülálló személyre megállapított társadalmi minimum összegében a mindenkori infláció mértékével karbantartva - kell megszabni.

c/ Az előkészületben levő bérreform alapvetően a mindenkori külön bérszabályozás felszámolását és a bérnek az érdekelt felek közötti megállapodás tárgyává tételét célozza. Ezzel kapcsolatban az alábbi kérdések merülnek fel:

- ennyire célszerű és mi a valószínűsége az ún. "szolidarisztikus" bérezésnek, tehát, hogy azonos szakmában, munkakörben a népgazdaság különböző területein, vállalatainál ugyanaz a bér érvényesüljön. Végsősoron egy ilyen merev megállapodási rendszer inkább gátja lenne a kívánatos strukturális átalakulásnak; a vállalat, a tevékenység magasabb jövedelmezőségéből valamilyen formában a dolgozóknak is részesedniük kell. Ugyanakkor mindenképpen teret és lehetőséget kell hagyni a szakszervezeteknek, hogy ilyen irányban nyomást fejtsenek. Nem érdeke ugyanis hosszú távon az sem a gazdaságnak, hogy alacsony hatékonyságú vállalatok a bérek leszorítása révén és árán fennmaradjanak. A bérek és azok differenciálódása végsősoron e két ellentétes hatás eredőjeként alakulhat;

- biztosítani kell, hogy a vállalati bér és a különböző vállalati béren kívüli juttatások lényegében azonos elbírálás alá essenek. Ez a kérdés ma különösen a személyi jövedelemadó-rendszer erős progresszivitása mellett válik problematikussá. Biztosítani kell, hogy a bérek és a béren kívüli

juttatások arányát a vállalat sajátos stratégiai érdekeinek mérlegelése és ne a szabályozás kiskapui alakítsák;

- általában törekedni kell arra, hogy az ösztönzést a megállapított alaphér nagysága és nem a különböző mozgóbérek, prémiumok, jutalmak tulburjánzása szolgálja. Ezek - amellett, hogy a szubjektivizmus elemeit tartalmazzák és a személyi függés rendszerét erősítik - valódi funkciókat nem is tudják betölteni, hiszen valójában a tevékenységgel szemben támasztott követelmények egésze, és nem valamely részfeladat teljesítése kell, hogy a megítélés kritériumául szolgáljon.

2. Az egyéb munkajövedelmek, ill. a tőkejövedelmek és a szociálpolitika szempontjai

A lakosság jövedelmein belül egyre nagyobb hányadot tesznek ki a nem szocialista szektorban főállásból szerzett és nem társadalmi juttatásból származó jövedelmek. Ezek a jövedelmek a lakosság jövedelmének 1987-ben 26 %-át jelentették. Feltehető, hogy ez az arány a következő években még növekedni fog. A kamatok növekedése, a befektetési és vállalkozási lehetőségek növekedése nagymértékben megnövelheti a tőkejövedelmek arányát is. Milyen következtetések származnak ebből a tendenciából a szociálpolitikára nézve?

a/ Valószínű, hogy a kilencvenes évek közepére, második felére a nem szocialista vállalati főállásból és nem társadalmi juttatásból származó jövedelem (azaz saját vállalkozásból, magántevékenységből, tőkéből származó jövedelem) eléri a bérek nagyságrendjét, tehát a két jövedelem azonos nagyságrendű lesz. Kérdés, hogy ez a jövedelem a differenci-

álás, vagy a kiegyenlítés irányában hat-e? A 60-as, 70-es években amikor a tevékenység döntő hányadát a háztáji és kiegészítő mezőgazdasági tevékenység illetve a saját munkával való lakásépítés adták, valószínű, hogy inkább a jövedelmek és az életkörülmények kiegyenlítéséhez járultak hozzá. A 80-as, de főleg a 90-es években már a differenciálódást növelő szerepük a valószínűbb;

b/ Nyilvánvaló, hogy e differenciálódást megakadályozandó adminisztratív intézkedések sokkal több kárt okoznának, mint hasznat, ilyenekkel számolni semmiképpen nem célszerű. A méltányos teherviselés biztosítása itt az adórendszer feladata. Másrészt szociálpolitikai szempontból is követelmény, hogy az e szférából való jövedelemszerzésre a lakosság lehető legnagyobb hányadának legyen esélye - bürokratikus korlátozások nélkül -. Bizonyos népességi csoportoknál ezt kifejezetten - állami eszközökkel is - támogatni kell;

c/ Végül átgondolandó, hogyan viszonyuljon mindehhez a szociálpolitika. Egyrészt tudomásul kell venni, hogy az emberek jövedelme egyre kisebb hányadban származik kontrollálható csatornákból. Ezért az egyedi vagy normatív szelekcióval működő rendszerek diszfunkcionális jellemzői növekednek. Meg kell tehát szüntetni azokat a juttatási rendszereket, amelyek valamely igazolt jövedelemtől függő differenciált árat, vagy megítélést jelentenek (gyermekintézmények térítési díja, bér-lakáshoz jutás jövedelmi korlátja, stb.). Ezek aligha jók többre, mint kirívó méltánytalanságok teremtésére. Másrészt a szociálpolitikában világosodni kell arról, hogy a juttatási funkciója az "alulról való" kiegyenlítésre koncentrálódik. Azaz a szociálpolitika nem tűzheti ki célul általában a jövedelmi spektrum zárását, csak azt, hogy annak alsó szférájában

élők helyzete ne süllyedjen a mindenkori társadalmi minimum alá. Ez nem zárja ki azt, hogy a jövedelmi szóródás akár növekedhet is.

3. Adórendszer

Az alábbiakban nem az adórendszert általában vizsgáljuk, hanem annak kifejezetten szociális vetületeit vetjük alá elemzésnek. Közvetlenül társadalmi jövedelem-újraelosztó hatása három adótípusnak van:

- a személyi ill. családi jövedelemadó
- a forgalmi ill. fogyasztási adók, ill. ártámogatások (negatív adók)
- különböző vagyonadók

Az adórendszer hatásvizsgálatát nem korlátozhatjuk csupán az egyes adókra, hanem ki kell azt terjeszteni az adók együttesére. A méltányos jövedelemelosztás segítését pl. nem ítéltük meg egyedül a jövedelemadó és különösen nem csupán annak kulcsai alapján. Az általános forgalmi adó, a vagyonjellegű adók esetenként egyes járulékok, illetékek ugyancsak jövedelem-átcsoportosító szerepet töltenek be. Ezek együttes hatásáról ma fogalmunk sincs.

a/ A személyi jövedelemadó mértékrendszere 1988-ban egy elkülönült szociálpolitika, a korábbi progresszió (főleg a vállalkozási adó tükröződése) és a vállalati adók csökkentésének követelményszerű mennyiségi meghatározása alapján született meg. Az ellene folyó támadások részben ezen idegen szempontokból adódó torzulásokban találják igazság-magjukat.

A rendelkezések nem tekinthetők véglegesnek. Ezt mutatja a szociálpolitika, a vállalkozási adó terén mutatkozó egyidejű forrongás is.

Vizsgálva a személyi jövedelemadózásról a családi jövedelemadózásra való áttérés előnyeit, kulcskérdés, hogy találunk-e olyan család-fogalmat, amely mellett az adózás olcsón és igazságosan megvalósítható. Ezt a kérdést sok országban sokféleképpen próbálták megoldani. A méltányosabb adózás úgy érhető el, ha a jelenlegi rendszerrel szemben felhozható jelentős és megalapozott kritikákat igyekszünk figyelembe venni. Itt tulajdonképpen két jól körülhatárolható kritikának van magja. Az egyik a gyermekek fölnevelésének költségeihez való állami hozzájárulás, a másik a több keresős családokban a keresők kereseteinek eltéréseiből adódó eltérő családi adóterhek okozta méltánytalanság, ha a keresők összjövedelme azonos. (Az egy keresős családban az eltartott házastárs kedvezményezése megoldható.)

Ami a gyermekneveléshez való hozzájárulást illeti, ismerünk adókedvezményre, családi pótlékra építő és vegyes rendszereket. A kérdés az, hogy a gyermeknevelés költségeihez állampolgári fejkvóta alapján járul hozzá az állam (ezt teszi ma elvben az oktatás, az egészségügy és a családi pótlék útján), vagy pedig a teljesítményösztönzést a magasabb keresethez járó magasabb támogatással is erősíti. Ez az adókedvezmények rendszere. (Az adókedvezmény szabályozható olyan formában is, hogy végül nagyjából azonos támogatásban részesüljön minden gyermek, de ez fölöslegesen bonyolult rendszer lenne). A családi pótlék és preferálása a 90-es évtizedben is indokolt azzal, hogy az adókedvezmények mai rendszere - a lehetőségek függvényében - persze még szélesíthető.

Ami a házastársak eltérő jövedelméből adódó adóztatási különbségeket illeti, ez megosztásos rendszerrel kiküszöbölhető, ami azt jelenti, hogy a házaspároknak joguk van keresetük után úgy adózni, mintha az két egyenlő nagyságú kereset lenne. Ez alkalmazható, ha a házaspár kategóriája egyértelmű. Az NSzK-ban pl. alkalmazzák ezt a rendszert, de az válás-erkölcsi megfontolásokból az élettársi kapcsolatra nem terjed ki.

Említettük az előzőekben az adókulcsra ható tényezőket. A mai rendszer egyenlőre sem a vállalkozási rendszer kibontakoztatásának (lásd vállalkozó adó), sem más adók ilyen irányú hatását, sem a nemzetközi tapasztalatok áttekintésének tanulságait nem vehette figyelembe. Az alábbiakban igyekszünk adalékokat szolgáltatni néhány nemzetközi összehasonlításához. A személyi jövedelemadó-rendszereket felületesen az adókulcsokkal szokták összehasonlítani. A nyugatnémet DIW összehasonlító vizsgálataira építve érdemes kiemelni az alábbiakat (a magyar adat a Bizottság számítása):

- A jövedelemadó tömege a GDP-hez viszonyítva a nyugat-európai országok többségében 9 és 11 % között van, ettől markánsan eltér Svédország (19 %), illetve Franciaország (6 %). Magyarországon 5 %;

- Az adómentes minimum Nyugat-Európában az egyedüllélőkre vonatkozóan az egy főre jutó GDP 15-20 %-a között mozog, ettől jellegzetesen nagyobb az Egyesült Királyságban, és jóval kisebb Olaszországban és Svédországban. (Házasoknál a minimum magasabb, ha a család egykeresős. Ez nálunk nem sok családot érint.) Magyarországon az érték 40 %, azaz elég magas;

- Az első adósáv kulcsa Nyugat-Európában 5 és 34 % között mozog, a legtipikusabb a 20 % körüli. (Magyarországon is ez van.) A maximális adókulcs 42-68 % között ingadozik (Japánban 88 %).^{x/} Ez azonban keveset árul el az adóteher-ről, mivel pl. Franciaországban a maximális adókulcs már az átlagjövedelem négyszerese fölött érvényesül, míg Japánban csak egészen kiugró jövedelmeket terhel. A nyugat-európai országok kb. 20 000 DM/fő GDP-je mellett a maximális adókulcs Franciaországban 76 000, NSzK-ban 130 000, de egyes országokban csak 5-800 000 DM jövedelem felett érvényesül. A magyar progresszió az átlagos kereset feletti, de nem magas (az átlag 2-3-szorosát elérő) tartományban meredek; (Sűrű a sáv.)

- Az összehasonlításnak szemléletes módja, ha azt vizsgáljuk, hogy adott jövedelem fölött milyen pótlólagos adókulcsokkal kell számolni. Egy nyugat-európai összehasonlítás 50 000 DM jövedelemre végzett számítás. (Az átlagos férfi bruttó munkáskereset az NSzK-ban 25-30 000 DM között van.) Az 50 000 DM kereset esetén az e fölötti határ-adókulcs 30-50 % között ingadozik, Svédországban 65 %.

Nehéz ezekhez az adatokhoz magyar megfelelőt igazítani. Ha abból indulunk ki, hogy 1 DM reális fogyasztói értéke kb. 12-15 Ft, és az 1 főre jutó GDP a nyugat-európai színvonalnak a fele, akkor az éves 300 000 Ft jövedelemhatár állítható ezzel szembe. Itt a magyar növekménykulcs 48 %. Másfelől, ha az ipari férfi, munkáskeresetek dupláját veszem alapul, akkor a szembeállítható jövedelemhatár 240 000 Ft. Az ehhez tartozó növekmény adókulcs is 48 %.

^{x/} Ma Nyugat-Európában van törekszenek az 50 %-os maximális kulcs alkalmazására.

- Az összehasonlításban vizsgálni kell a bruttó és az adóalapnak tekintett jövedelem közti különbségek eltérését is. Olaszországban és Svédországban a teljes bérjövedelem adóköteles. Más országokban egy sor levonható tétel van, aminek eredményeként az adóköteles jövedelem a bruttó jövedelemnek 70-80 %-a, vagy kivételesen még annál is kisebb (Hollandiában 51 %). Ma Magyarországon a bérből levonható tételek aránya kb. 10 % (10 000 Ft/hó férfi, ipari munkáskeresetet véve alapul);

- A jövedelemre jutó befizetések mértékét befolyásolják a társadalombiztosítási járulékok. Az NSzK-ban pl. egy egyedülálló átlagkeresetű ipari munkás adóterhe 18 %, de ehhez további 17 % társadalombiztosítási járulékfizetés tartozik. Franciaországban a hasonló kategória adóterhe 7 %, amihez 15 % társadalombiztosítási járulék tartozik. Angliában a társadalombiztosítási járulék csak 7 %, de az adóteher 22 %. Svédországban az adóteher 36 %, de nincs társadalombiztosítás munkavállalói teher. Hollandiában az adóteher 11 %, de a társadalombiztosítási járulék a terhet 37 %-ra növeli. Magyarországon a hasonló kategória adóterhe 13 %, amelyet további 10 % TB-befizetés növel, bár az utóbbi időben itt változások történtek, ezért az adófelhasználás allokációja lényeges kérdéssé vált.

b/ Az általános forgalmiadó-rendszer kiépültnek tekinthető, ha a felhalmozásra jutó adó megszűnik. Azonban a jelenlegi 0-25 % közti eltérés gazdaságilag és társadalmilag nem indokolható. Az ÁFA-val űzött szociálpolitika áttekinthetetlen, kockázatos és hatástalan. A személyi jövedelemadó és a szociális támogatások rendszere erre a célra jobb. A fejlődés iránya a fogyasztói támogatások leépítése mellett a 0-kulcs megszüntetése és pl. 5-8 %-ká való átalakítása és

a 25 %-os kulcs leszállítása. Nincs meggyőző érv a kereslet ilyen mértékű eltérítésére forgalmi adóval. Általános vélemény egyébként, hogy a forgalmi adó ill. ártámogatási rendszereknek egészében negatív szociálpolitikai hatása van. Mivel az alacsonyabb jövedelműek összes jövedelmét a forgalmi, fogyasztási adós termékek jobban terhelik és a támogatott termékek a magasabb jövedelműek fogyasztásában jelentősebb helyet foglalnak el.

c/ A vagyonadó egészében alárendelt, de egyes vonatkozásokban (társadalmi hatás, helyi önkormányzat) érdemi szerepet játszhat. Magyarországon a vagyonadóztatás esetlegesen és a lakosságnál negatív értékítélettel párosulva alakult. A vagyonadó újbóli ötletszerű felmelegítése a közelmúltban a jóléti különbségek felszíni kezeléseként, a közelebbi időszakban egyben az adóreformot elődázó módon merült fel. Ma házadóként, üdülőadóként és örökösödési illeték formájában működik. (Ez utóbbi is adó.) Szerepe álláspontunk szerint és a szociálpolitika odaláról szemlélve periferiális és ellentmondásos.

4/ Társadalmi jövedelmek

Szociálpolitikai szempontból természetesen legjelentősebb szerepet a társadalmi jövedelmek játszanak. Az első kérdés ezek menyisége és aránynövekedése. Mint arról már az általános jövedelmi szerkezetnél beszéltünk, azt indokoltnak és jogosultnak, sőt elengedhetetlennek tekintjük, hogy a pénzübeni társadalmi juttatások aránya növekedjen, ha egyéb implicit és diszfunkcionális juttatások leépülnek (mint bizonyos ártámogatások, kamattámogatások, más összefüggésben a kapun belüli munkanélküliség). Ez a növekedés még nem jelen-

ti a "valós" támogatási arány növekedését, csupán annak transzformálódását. Kétségtelen azonban, hogy a társadalmi jövedelmek rendszerében vannak olyan beépített automatizmusok, amelyek az ésszerű mértékeken és arányokon túlmenő növekedés tendenciáját hordozzák magukban.

Ezeknek az automatizmusoknak két típusát különböztetjük meg:

- demográfiai, ill. "technikai" automatizmusok
- pénzügyi automatizmusok.

A demográfiai, illetve "technikai" automatizmusok azok, amelyek a demográfiai, társadalmi strukturaváltozásból, illetve a beépített folyamatok tehetetlenségéből adódóan hatnak a társadalmi juttatások alakulására. Ilyen

- a nyugdíjasok számának, az új nyugdíjasok szolgálati idejének, képzettségének növekedése és az ebből adódó demográfiai rotációból fakadó nyugdíjösszeg növekedése,
- a népesség átlagos életkorának növekedéséből, a környezeti társadalmi ártalmakból fakadó "egészségügy-igényesség" növekedése,
- az iskolás korosztályok demográfiai fluktuációja,
- egyrészt a lakások számának felszereltségének, másrészt korának, az intézmények felszereltségének, számának és korának növekedéséből fakadó karbantartási, fenntartási, felújítási igénynövekedés,
- az oktatási, egészségügyi szolgáltatások iskolai (egyetemi) kibocsájtásából fakadó létszámnövekedés, összetételváltozás.

A pénzügyi automatizmusok a következők:

- a kormányzat elkötelezettségei a nyugdíjak fix százaléku, vagy árnövekedést kompenzáló növekedésére,
- a bértől függő juttatások (táppénz, GYED, induló nyugdíj) bérinflációt követő növekedése,

- a természetbeni juttatások forintértékének abból fakadó növekedése, hogy az azok 50 %-át elérő bérköltségek, továbbá a begyűrző anyag, energia és importárak növekednek.

Bonyolult és egymást felerősítő kölcsönhatások, "spirálfolyamatok" mennek tehát végbe. Az áremelkedés automatikusan megemeli bizonyos juttatások összegét, ezáltal aránytalanságok jönnek létre. Ezek kompenzálása pótlólagos összeg igényel, ami viszont - a mai körülményeink között - maga után vonja az árak emelkedését és a folyamat így gyűrűzik tovább. Összegezve, a megfelelő jövedelemarányokat csak az áremelkedés egy viszonylag nem jelentéktelen ütemével lehet biztosítani. Semmiképpen sem azt akarjuk ezzel mondani, hogy a társadalmi jövedelmek megfelelő növekedésének és arányainak biztosítása oka az árnövekedésnek (hasonló mechanizmusok és bérnövekedésnél is fennállnak), de az összefüggés kétségtelenül érvényes.

Az egyes társadalmi jövedelmi elemek jövőbeni alakulása azonban csak konkrét funkciójukban mérlegelhető.

5. Nyugdíjrendszer

A mai nyugdíjrendszer történelmi fejlődés során, több évtizedes fejlesztés eredményeként alakult ki. A különböző években életbe léptetett nyugdíjtörvények szabályozták és módosították a nyugdíjjogosultság feltételeit, a nyugdíjszámítás módját, a jogosultak körét. Az egyes nyugdíjtörvények a nyugdíjas korú lakosság részére egyre kedvezőbb nyugdíjfeltételeket biztosítottak. Ennek eredményeként és az ország lakosságának korösszetétele miatt, ma a lakosságnak több mint 1/5-e nyugdíjas.

A nyugdíjrendszer meghatározó alapelve a munka szerinti elosztás. Ez azt jelenti, hogy a nyugellátásokban arányosan tükröződnie kell az aktív korban végzett munka mennyiségének, minőségének, társadalmi hasznosságának. Más megfogalmazásban a nyugdíj munkával és járulékfizetéssel szerzett jog, amelynek vannak szociális elemei és így garanciája túlnő a járulékfedezeten.

Nyugdíjrendszerünk másik rendező alapelve a szociális szempontok érvényesítése. A szociális nyugdíjelemek alapfunkciója, hogy a létbiztonságot társadalmi-gazdasági fejlettségünknek megfelelő minimális szinten biztosítsa azok számára is, akiknek kizárólag munkaviszony, kereseti szint alapján számított nyugdíja a megélhetés feltételeit nem biztosítaná.

Nyugdíjrendszerünk a folyamatos fejlesztés ellenére számos feszültség hordozójává vált, melyek a következők:

- Igen eltérő a különböző nyugdíjtörvények szerint nyugdíjba vonultak ellátási színvonala.

- Viszonylag nagy szintkülönbség alakult ki a már nyugdíjban levők és a frissen nyugdíjazottak nyugdíja között.

A hosszabb idő óta erősödő infláció egyre nagyobb gondot jelent a nyugdíjak reálértékének megóvásánál. A kialakított értékmegőrző mechanizmusok részlegesen, a 70. éven felüli nyugdíjasoknál a reálérték megőrzése teljeskörű, a fogyasztói árindexhez igazodik, e kor alatt az értékmegőrzés részleges, ezért e körben az ellátások reálértékének romlása igen jelentős, ennek következtében az alacsony nyugdíjak újratermelődése tömeges mértékű.

- Részben az előző feszültségek hatására igen magas az alacsony nyugdíjjal rendelkezők aránya, a nyugdíjasoknak több mint fele a társadalilag elismerhető szükségleti szint alatti nyugdíjból él.

A jelzett feszültségek a nyugdíjrendszer problémáit társadalmi szintű gondná növelték. Az egyén oldaláról jelentkező nehézségek mellett a nyugdíjrendszer feszültségeit finanszírozási gondok is fokozzák. A több országban biztosítási-fedezeti elven alapuló nyugdíjrendszer hazánkban a felszabadulást követően nem a klasszikus biztosítási elven szerveződött újjá. A nyugdíjkiadások fedezetét a folyó évi egyéni és munkáltatói befizetések, valamint a költségvetés biztosítja. A kiadások fedezésére nem áll rendelkezésre felhalmozott biztosítási tőke.

Az alacsony nyugdíjak emelése például az 1975 előtt megállapított ellátásokra kiterjedően mintegy 3 milliárd forintot igényelne. A teljeskörű fogyasztói árindexhez igazodó reálérték megőrzési rendszer működtetése a bevezetés évében (pl. 1989) 4-5 milliárd forintot, majd 1995-ben 30-35 milliárd forint többletkiadást igényelne. Ez utóbbi intézkedés alapvető problémája, hogy hosszú távra jelent nagyfokú elkötelezettséget, s ez ma beláthatatlan finanszírozási gondokat okozhat.

A felhalmozódott társadalmi-gazdasági feszültségek mérséklése érdekében a nyugdíjrendszer korszerűsítése elengedhetetlenné vált, a mai nyugdíjrendszer változtatások nélkül csak fokozódó feszültségekkel, s végsősoron az ellátások reálértékeinek drasztikus csökkenése és kiegyenlítődése mellett volna képes funkcionálni. A változtatások egy része - mi-

közben igazságosabb feltételek kialakulását eredményezi - belső kiadás (forrás) átrendezéssel is hozzájárul a fő gondok oldásához.

A nyugdíjrendszer változtatása abból a felfogásból indul ki, hogy a nyugdíjak mai és prognosztizálható anyagi fedezeti-gényén belül olyan átrendezéseket hajtsunk végre, amely oldja a jelzett gondokat és nem terheli aránytalanul a költségvetést, illetve a társadalombiztosítást, nem élezi a különböző jövedelemtulajdonosok közötti jövedelempolitikai elmentmondásokat.

A megoldásnak két forrása képzelhető el. Az egyik: a nyugdíjkorhatár részleges vagy teljes emelésével mérsékelni a nyugdíj összösszegének növekedését és e megtakarításokból finanszírozni az alacsony ellátások emelését és az árhatások ellentételezését. A másik: a nyugdíjak induló ellátási színvonalának mérséklésével történik meg a szükséges átcsoportosítás, amely mellett ezután teljesebb reálértékmegőrzés is biztosítható. A foglalkoztatási helyzetre tekintettel a két megoldás kombinációja is elképzelhető, egy rugalmas korhatár működtetésével. A változtatások keretében a nyugellátás szabályaiban ma megjelenő egyenetlenségek, ma már nem kívánatos preferenciák és diszpreferenciák kiigazíthatók (például a biztosítási évek egyenletes értékelése). Korábbi döntés értelmében 1991-től kezdve a nyugdíjazáshoz szükséges biztosítási idő a mai 10 évről általánosan 20 évre nő.

Hosszabb távon a nyugdíjrendszerben kialakul a garantált minimális ellátás rendszere, amely állampolgári jogon is megilletné a jogosultat; egyidejűleg bővül az egyéni kiegészítő jellegű biztosítás jelentősége az időskorúak jövedelemhelyzetének alakulásában.

Az új nyugdíjrendszerre való áttérés ma megítélhető időpontja 1990. Az új nyugdíjrendszer működésének hatása azonban csak hosszabb távon válik érzékelhetővé: a mai kb. 2,4 millió nyugdíjas helyzetét az eddig érvényben lévő nyugellátási feltételek és a várhatóan rendelkezésre álló erőforrások határozzák meg, az új feltételek lényegesebben csak az évente nyugdíjba menő mintegy 100 ezer fő körülményeit formálhatják.

6. Társadalombiztosítás

A társadalombiztosítási ellátások az elmúlt évtizedekben, különösen az 1970-es évek közepétől a különféle jogosultságok szélesítése, az új ellátási formák és a növekvő infláció következtében egyre bővültek és drágábbá váltak. Mindezek eredményeképpen ma hazánkban a társadalombiztosítás lényegében az egész lakosságra kiterjed.

A folyamatos fejlesztések következtében a társadalombiztosítás ma már nemcsak a klasszikusan ide tartozó ellátásokat nyújtja, hanem egyéb, a biztosítási felfogáshoz szorosan nem kapcsolódó juttatásokat is. (A pénzbeni juttatások több mint 90 százalékát a társadalombiztosítás finanszírozza, gyakorlatilag csupán az ösztöndíjak, a különféle szociális és újabban a munkanélküli segélyek maradnak ki ebből a körből). A „negyvenes-ötvenes évek fordulója óta a társadalombiztosítás elvesztette gazdálkodási jogosultságait, minimális szintre csökkent önállósága és érdektelenné vált az intézményrendszer gazdaságos, illetve takarékos működtetésében. Tevékenysége szinte kizárólag a felső szintű döntések jogszabályai megjelenítésére, az ellátások megállapításának

és folyósítására korlátozódik. A kiadási többletet a költségvetés automatikusan átvállalta, a bevételi többlet felett pedig a költségvetés rendelkezik.

A mai magyar társadalombiztosítás jellemzője tehát, hogy a kifizetésre kerülő juttatások (ellátások) és a befizetések (járulékok) között (1950 óta) nincs közvetlen kapcsolat.

Az elmúlt évtizedek során - a társadalombiztosítás kiadásainak növekedésével párhuzamosan - jelentősen nőttek a munkáltatók társadalombiztosítási befizetései is. A befizetések azonban nem a társadalombiztosítási többletkiadásokhoz igazodtak, hanem alapvetően a gazdálkodó szervezetek jövedelemszabályozásának részeként funkcionáltak. Hasonlóan a lakossági befizetések sem a kifizetésre kerülő társadalombiztosítási ellátásokhoz kötődtek elsődlegesen, hanem mindezekelőtt a lakossági jövedelemszabályozás funkcióját látták el.

Folyamatos kritika, elégedetlenség éri a társadalombiztosítást a reálérték megőrző automatizmusok szűk körű és részleges kiépítettsége, egyes ellátási formák tömegmértékben alacsony színvonala miatt is. A jövőben azzal kell számolni, hogy

- a társadalombiztosítás működési feltételei az eltarthat/kereső arány növekedése, a prognosztizálható gazdasági növekedés, a fogyasztói árszinvonalemelkedés várható mértékei mellett tovább nehezednek, saját pénzeszközeik nem lesznek elegendőek az ellátások, illetve az értékállóság jelenlegi szintű garanciájához sem (1995-re a hiány 30-50 milliárd forint közötti nagyságrendre tehető);

- az állami költségvetés kiegészítő forrásainak a lehetőségei a jelenlegi és a várható finanszírozási igényektől hosszabb távon is elmaradnak;

- az aktív népesség munkajövedelmének társadalombiztosítási terhelése tovább nem növelhető, a bérarányos elvonás mellett a finanszírozáshoz adójellegű források bevonása is szükségessé válik.

Ezért indokolt a társadalombiztosítás működésének és finanszírozásának átfogó reformja. Ennek jegyében lényegében kialakult az új társadalombiztosítás modellje. Ennek lényege, hogy a társadalombiztosítás 1989-től megindult a valódi biztosítássá válás útján. Ennek következtében kedvezőbb arány alakul ki a társadalmi humanitás és szolidaritás, valamint az egyéni, vállalati érdekeltség-felelősség között. Az új társadalombiztosítás kifejlett formájában a keresetpótló ellátásokat gyakorlatilag járulékfedezeti illetve tőke-fedezeti alapon - a befizetett járulékokat tőkeként kezelve az ellátásokat ebből és a tőke kamataiból finanszírozva - biztosítja. E felfogásnak megfelelően a társadalombiztosításnak - természetesen állami garanciák mellett - önfinanszíroznak kell lennie.

A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy fokozatosan erősödik az önfinanszírozás képessége, de hasonlóan a nemzetközi gyakorlathoz, nem nélkülözheti az ellátásokkal szembeni állami garanciákat. A társadalombiztosítás hatókörébe kerül a gyógyszerellátás és várhatóan az egészségügyi ellátás is. Egyidejűleg kiválnak belőlük azok az ellátások, amelyeket társadalompolitikai szempontok és érdekek alapján a jövőben állami vagy állampolgári jelleggel működtetnénk (családi pótlék, anyasági segély, GYES). Ezeknek ma sincs járulék-fedezetük; forrásuk az állami költségvetés, vagyis az adók.

Ez a társadalombiztosítási felfogás nem teszi lehetővé azt, hogy a társadalombiztosítás bevételi politikájában adó jellegű érdekek is jelen legyenek; egyidejűleg erősíti azt a szemléletet, hogy az élők munkája tényleges költségei egyértelműbben jelenjenek meg a vállalati (intézményi) tevékenység költségeiben. Másrészt a társadalombiztosításnak olyan fejlesztési politikát kell hosszabb távra is kialakítania, amely várható bevételeihez igazított arányos ellátások nyújtására képes.

Az ellátások tőkefedezetét az állam elvileg egyszeri vagyonaátruházással megoldhatná, ennek azonban ma nem látszik realitása. Ezért az átállás, a működtetéshez szükséges tőke megteremtésének időigénye, valamint az új gazdálkodás gyakorlattá válásához szükséges szellemi és technikai feltételek megteremtésére is tekintettel, viszonylag hosszú időt vesz igénybe.

A változtatások - a társadalombiztosításnak a költségvetésről történt leválasztásával, bevételi rendszerének egységesítésével - 1989 január 1-től megindultak. A költségvetésről való leválasztás azt jelenti, hogy a két rendszer kapcsolata "nettó jellegű", azaz egy pénzügyi "szaldóra" korlátozódik; a szaldótól való eltérés kezelését az Országgyűlés látja el (hiány pótlása, -többlet felhasználása). A bevételi rendszer, a járulékok mértékeinek egységesítésével egyidejűleg természetesen az ellátásokban megjelenő különbségek is el kell, hogy tűnjenek. Megkezdődött a társadalombiztosítás tartalék és kockázati alapjai kismérvű feltöltése, bővül a társadalombiztosítás gazdálkodó jellegű tevékenysége.

Az új felfogású társadalombiztosítás működésének módosuló konkrét szabályai, a költségvetés és társadalombiztosítás közötti újszerű munkamegosztás, a költségvetés helye, szerepe az irányítási és döntési mechanizmusokban még egyértelműen nem alakultak ki. Ezért az új rendszer megvalósításában biztonságos, és a költségvetés egyes problémáira is tekintettel csak óvatos előrehaladásra van lehetőség. Ennek során egyéb teendők mellett - az inflációt kezelő intézményes prevenció az autonómia (kockázatviselők, járulékfizetők önkormányzata) a belső alapok, valamint a kötelező és kiegészítő biztosítások rendszereinek kidolgozása és bevezetése jelentős teendő. A középtávú időszakban lényeges előrehaladást lehet elérni az állami költségvetés és a társadalombiztosítás, mint elkülönült alap közötti funkció és feladatmegosztásban. Eszerint biztosítási alapra helyezhető az egészségügy finanszírozása, másrészt a járulékfedezet nélküli jelenlegi társadalombiztosítási ellátásokat a költségvetésből - adókból - kell finanszírozni (pl. családi pótlék, GYES, anyasági ellátások stb.).

7. A gyermekneveléshez való hozzájárulások

A gyermekneveléshez való hozzájárulások módjának jövőbeni alakulása attól függ, hogy áttérünk-e és mikor a személyi jövedelemadó rendszeréről a családi jövedelemadó rendszerére. Az utóbbi esetben a családoknak nyújtott kedvezmény döntő módon adókedvezmény formájában jelenne meg és viszonylag szerény közvetlen szociálpolitikai támogatással járna együtt, míg a személyi jövedelemadó-rendszer megmaradása esetén a gyermeknevelés támogatását elsősorban közvetlen pénzbeli juttatásokon keresztül kell biztosítani. Az előttünk álló középtávú időszakban a családi pótlék további fej-

lesztése a reálérték megőrzése, a gyermeknevelés költségeiben játszott szerepének növelése, a gyermek alanyi jogosultsága stb., a gyermekek támogatásának reális és hatékony, a családok által is már jól ismert eszköze és ezért előnyben kell részesíteni. Ezt hazai és nemzetközi tapasztalatok egyaránt alátámasztják.

Kétségtelen, hogy ma a családok jövedelmi helyzetét döntő módon meghatározza a család demográfiai összetétele, a gyermekek száma. Ennek következtében a legalacsonyabb jövedelmű népességtized 40 %-a gyermek. Másféleképpen kifejezve a 2,8 millió 18 éven aluliból 400 ezer, tehát 14,3 % a legalacsonyabb jövedelmű 10 %-ot kitevő családban nő fel.

Mint már korábban jeleztük, a 15 éven aluli gyermekek száma az elkövetkező 5 évben mintegy 16 %-kal csökken. Ez tehát az egy gyermekre jutó juttatások reálértékének mintegy 20 %-os növelését teszi lehetővé anélkül, hogy az e célra szánt összeg reálértéke növekedne. Ez teljesen indokolt is, mert a gyermekek átlagéletkora viszont nő és egy 15 éves gyermek lényegesen többbe kerül, mint egy 5 vagy 10 éves. Ma az átlagos családi pótlék 1350 Ft, míg a gyermekes családokra számított létminimum 2890 Ft/fő. A családi pótlék tehát ennek mindössze 47 %-a. 1993-ra mód van ennek 56-60 %-ra emelésére, anélkül, hogy ez a népgazdaságnak érdemleges többletterhet jelentene. Igen lényeges itt, hogy a családi pótlék azon társadalmi jövedelmek közé tartozik, amelynek nincs sem ár-, sem bér- automatizmusa, legnagyobb tehát az az esélye és veszélye az árszínvonalnövekedéstől való elmaradásának. Alapkövetelmény, hogy a családi pótlék szerepét növelve megteremtsük a reálérték megőrzésének mechanizmusát is.

Indokoltnak tartjuk, hogy a gyermek 6 éves koráig az egy-
-gyermekes - zömében fiatal, pályakezdő - családok a több-
-gyermekesekkel azonos családi pótlékban részesüljenek. A
megkülönböztetést az első gyermek és a többi gyermekek kö-
zött nem látjuk indokoltnak.

A gyermeknevelés támogatása természetesen nem korláto-
zódhat a családi pótlékra és az adórendszerre. Ennek további
jelentős formái a GYES és a GYED.

A gyermekgondozási segély bevezetésének eredeti célja
nem szociálpolitikai jellegű volt, illetve nem a családok
jövedelmi különbségeinek kiegyenlítését szolgálta, hanem
azt, hogy az anya - tetszése szerint, saját elhatározása
alapján - választhassa azt a megoldást, hogy a szülési sza-
badság letelte után a gyermek 3. születésnapjáig otthon ma-
radhasson és erre az időre a kiesett bér részleges pótlására
bizonyos fix összegű juttatást kapjon. Tudjuk, hogy a gyer-
mekgondozási segélyt az alacsonyabb keresetű és iskolai vég-
zettségű anyák nagyobb arányban vették igénybe.

Nem történt kísérlet a gyermekgondozási segély jövedelem ni-
velláló vagy differenciáló hatásainak pontos kiszámítására.
Ezeket azért is nagyon nehéz meghatározni, mert ehhez tudni
kellene, hogy a gyermekgondozási segélyt igénybevevő nők an-
nak hiányában hogyan tudnák gyermekük munkaidőközbeni gondo-
zását biztosítani és ez mennyibe kerülne nekik. Másszóval
nem tudjuk, hogy állami bölcsődét, magánbölcsődét, nagyszü-
lőket vagy más rokonokat vennének-e igénybe. Továbbá azt
sem tudjuk, hogy a dolgozó anyák bölcsődében vagy másképpen
ellátott gyermekei megbetegedései miatt ezek az anyák mennyi
időt töltenek táppénzen és kapnak ezért kevesebb keresetet.
Nincs pontos felmérésünk arról sem, hogy kik és milyen
arányban veszik igénybe a gyermekgondozási díjat.

Mivel a gyermekgondozási segély és díj igénybevétele az
anyától függ, megfogalmazhatjuk azt a hipotézist, hogy akkor
veszi igénybe, ha az számára előnyösebb, mint a munkahelyére
visszatérni és ott a kötelező munkaidőnek megfelelően dol-
gozni. Ha jelenleg is az alacsonyabb keresetű anyák veszik
igénybe nagyobb arányban a gyermekgondozási segélyt és dí-
jat, akkor kimondhatjuk, hogy végeredményben - nem csak a
jövedelmet, hanem a munkával való leterhelést is figyelembe
véve (a gyermekgondozási időt a tág értelemben vett munka-
időbe sorolva) - ezek a népesedéspolitikai eszközök is a
társadalmi egyenlőtlenségek (és a foglalkoztatási gondok)
mérséklése irányában hatnak. Ha ez így van, akkor szociálpo-
litikai megfontolások alapján is kívánatos a gyermekgondozá-
si díj és segély továbbfejlesztése, például állampolgári jo-
gon adása, időbeni kiterjesztése, összegének emelése.

Több oldalról felmerül a javaslat, hogy a több gyermeket ne-
velő szülő (általában az anya, de specifikus esetben az apa
is lehet) a gyermekek száma után százalékos, vagy fix össze-
gű nyugdíjkiegészítésben részesüljön. Feszültséget okoz,
hogy ezt a már nyugdíjasokra is, vagy csak a jövőbeli nyug-
díjasokra terjesztjük ki. Egy új nyugdíjrendszer keretében
ez a jövőben nyugdíjbamenőkre nézve elképzelhető, terhei nem
tulzottan jelentősek. A gyermekes anya nyugdíjkorkedvezménye
funkciótlan és célszerűtlen lenne, hiszen a gyermeknevelés
terhei nem a nyugdíjkorhatár körül jelentkeznek.

Továbbra is fenntartandó - és a lakásárakkal párhuzamosan
korszerűsítendő - a lakáshoz jutás gyermekekhez kötött szo-
ciálpolitikai támogatása.

A területfejlesztés és a szociálpolitika kapcsolatai sokirányúak, többfajta közelítésben elemezhetők. Az alapkérdés azonban - amely bármely gondolati, elemzési vonalon élindulva eljutunk - viszonylag egyszerűen megfogalmazható: miként csökkenthetők azok a társadalmi hátrányok, szociális feszültségek, amelyek abból erednek, hogy az egyén, a család kedvezőtlen települési, térségi körülmények között él?

Ahhoz, hogy a válaszok közelébe juthassunk, legalább vázlatosan be kell mutatnunk a társadalom, az életkörülmények területi, települési differenciáltságának jellemző jegyeit, vizsgálni kell az ezekre ható, ezeket alakító társadalmi, gazdasági körülményeket, folyamatokat is.

1. Helyzetkép

Ma hazánkban a legkülönbözőbb társadalmi, gazdasági szférákban - egyes elemeiben történelmileg és távlatosan determinált, nehezen változtatható - egyes vonatkozásaiban csökkenő, másutt és egyidejűleg új tartalmakkal újratermelődő, növekvő területi, települési különbségek, egyenlőtlenségek vannak.

A legkülönbözőbb jelenségekben felfedezhető differenciáltság több szálon összekapcsolódva markáns térségi, települési tagozódási szinteket jelöl ki. Ma is létezik hazánkban a főváros és a vidék dualizmusa, érzékelhető regionális különbségek vannak az országban. A harmadik / s az utóbbi években, évtizedekben egyre szembetűnőbbé váló/ egyenlőtlenségi vonal

a településhierarchia, a "települési lejtő" mentén, a központok és a környező vidék viszonylatában fedezhető fel; a fővárossal a tetején, a törpefalvakkal, tanyákkal a mélyben.

Összességében elmondható, hogy a társadalmi centrum-periféria viszony lényeges összetevője a többszörös földrajzi, településhálózati központ-periféria megosztottság és függés (ennek tipikus megjelenése, egyes ország-, sőt megyehatár menti zónák periferizálódása).

Az ország különböző vidékein, a települések jellegzetes típusaiban eltérő a népesség összetétele, különbségek vannak a lokális társadalom integráltsági szintjében, kisebb-nagyobb mértékben eltérő a gazdasági szerkezet, a lakossági ellátottság, a közösségi infrastruktúra kiépítettsége, működésének minősége, különböznek a létfeltételek.

E tényezők összeadódva eredményezik azt, hogy a társadalmi egyenlőtlenségeknek, esélykülönbségeknek, a társadalom működésének elkülöníthető dimenziója, differenciáló faktora a térségi, települési helyzet is. A fentiek - közeledve a szociálpolitika fogalmi rendszeréhez - bizonyos adatok, információk alapján konkrétabbá tehetők.

A népességösszetétel differenciáltsága például azt jelenti, hogy - bár a szociális problémáktól, feszültségektől az ország egyetlen vidéke, települése sem mentes - a jellegzetesen egyes rétegekhez kötődő szociálpolitikai problémák súlya területileg különböző. Így például, ha a három fő településtípus (főváros-vidék városok-községek) lakóinak korszerkezetét vizsgáljuk - most csak elnagyolt arányokat nézve - a gyermekkorú népesség a vidéki városokban, a fiatal pályakezdők ugyanitt, a nyugdíjasok, időskorúak a fővárosban, il-

letve a községekben koncentrálódnak az átlagnál nagyobb arányban. Ez azt is jelenti, hogy egy az időszerűakkal szemben szándékoltan vagy kényszerből a fiatalokúakat "preferáló" szociálpolitika / vagy olyan szabályozási eszköz, mint az adórendszer/ közvetve a vidéki városok számára hoz több előnyt, míg az időszerűak helyzetének javítására súlyozva a fővárosban és a községekben nagyobb az érintettség. A fiatalokúak (15-30 évesek) városi összpontosulása, amennyiben például jellemzően a pályakezdeket hátrányosan érintő munkaerőhelyzet alakul ki, e településkörben valószínűsíti a legtöbb ebből eredő feszültséget.

Már ma is, s a belátható jövőben ugyancsak, a szociális feszültségek közül az érintettek számát tekintve legnagyobb súlyú gond a növekvő arányú időszerű népesség helyzete. A társadalmat összességében is sujtó demográfiai krízis / népességcsökkenés, alacsony és egyben erősen ingadozó születések, romló halálozási helyzet/ bizonyos térségekben, településekben szélsőséges torzulásokat okoz. A kistelepülések növekvő sokaságban (1986-ban az ország 3058 települése közül 1657-ben élt ezer főnél kevesebb lakos, mintegy 800 ezer fő) már jellemzően a 30 sőt 40 százalékot közelíti az időszerűak aránya / e települések a Délnyugat-Dunántúlon és Észak-Magyarországon koncentrálódnak/. Az előregedés ugyanakkor regionálisan leginkább a Dél-Alföldre jellemző, itt ugyanis a városi (mezővárosi) demográfiai szerkezet is torzult.

E réteget - mivel lakóhelyéhez erősen kötött - a leginkább sújtja a közösségi, szociális ellátás intézményeinek kiépítetlensége, illetve kivonulása a településkörből. (Olyan, jellemzően csak helyben életképes szociális intézmény, mint az idősök napköziotthona az ország 1578 nem tanácsszékhely községének csupán 10 %-ában található, s olyan tipikus tör-

pefalvas megyékben, mint Baranya vagy Vas a népesebb községeknek is csak töredékében létesült.)

Létszámát, koncentrációját tekintve hasonlóan súlyos gond a főváros (egyes kerületekben szélsőséges) előregedése. A viszonylag jobb intézményellátottság, a pótlólagos jövedelemszerzés jobb lehetőségei egészen a közelmúltig e réteg számára a falusiakkal szemben viszonylagos előnyt teremtett. (Az 1984-es mikrocenzus adatai szerint a fővárosi nyugdíjas férfiak egyharmada (33,9 %), a nők egynegyede (26,4 %) dolgozott a nyugdíj mellett - vidéken 21,2 illetve 13,9 % volt ugyanez az arány). A jövedelemkiegészítés lehetőségének radikális szűkülése, párosulva a létfenntartási költségek (pl. élelmiszerárak) növekedésével azonban épp ezt a réteget érinti legérzékenyebben.

Ha a másik tényezőcsoport, a közösségi ellátás intézményrendszere térségi, települési kiépítettségét vizsgáljuk, akkor újabb (s ez talán a legközismertebb) jellemzőket említhetünk: a közösségi (települési) infrastruktúra, benne a szociális ellátás intézményrendszere ma hazánkban jellemzően a városokhoz, illetve a helyi központi szerepkört ellátó falvakhoz kötődik. Ez a hálózat egyrészt a településhierarchia mentén "felülről lefelé" épült ki, másrészt / s ez az elmúlt két évtized egyik legsajnálatosabb települési folyamata volt/ "alulról felfelé" - a legkülönbözőbb intézmények, szervezetek körzetesítése hatására - eddig vonult vissza. Így az intézményekhez kötődő (természetbeni) szociális ellátás tekintetében egyértelmű városi előnyről beszélhetünk.

Az intézményellátottság hézagossága, kiépítetlensége a falusi településekben jellemzően a családon belüli ellátás irá-

nyába tolja el az összes szociális ellátásra szoruló réteg, így a gyermekkorúak ellátását is. A családban ellátott gyermekek magas hányadát akár pozitívumnak is minősíthetnénk, ha ez valóságos döntés, értékválasztás eredménye lenne, s nem tömegesen kényszerválasz a hiányra. Érdekes arra is felfigyelni, hogy míg a községekben a családi, rokoni, szomszédsági kötődés viszonylagos erőssége az ilyen fajta "kompenzációra" még létező esélyt teremt, a városok esetében, ahol az intézményi ellátottság még nem teljeskörű, s a családi, rokoni, szomszédsági szálak is erősen meglazultak, az a gyermekek egyhatoda felügyelet nélküli (utcára szorult, "kulcsos" iskolások).

A családon belüli szociális ellátás esélyeit a családok dezintegrációja folyamatosan csökkenti, s ráadásul olyan rejtett költségáthárítást jelent, amely a szigorodó anyagi viszonyok között egyre nagyobb teher. (Ha az időseket orvoshoz, szakrendelésre, kórházakba kísérő hozzátartozók kieső munkáját, utazási költségeit is számításba vennénk - ami számos országba a támogatások egészen természetes területe - akkor feltehetően más, egy jóval decentralizáltabb települési "optimum" adódna az egészségügyi körzetrendszerben is.)

A szociálpolitikával, szociális feszültségekkel legszorosabb kapcsolatban lévő területi, települési egyenlőtlenségek közül feltétlenül szólni kell a legaktuálisabbról, a munkanélküliség problémáiról. Itt ma még valóságos hatásait tekintve fel nem mérhető, jelenségköréről van szó, amely kapcsán - bármely furcsának tűnhet e fejezetben - épp azzal kell vitatkozni, hogy ezt "regionális", "lokális" jelenségnek tekintik fel; hivatkozva arra, hogy nagyobb tömegeket ma még csak bizonyos térségekben érint. Kétségtelen, hogy az egyes

települések, térségek mai érintettsége és potenciális "veszélyeztetettsége" különböző. A munkanélküliség azonban nem "területi" ügy (a potenciálisan leginkább veszélyeztetett réteg minden megyénkben legalább tízezres nagyságrendű), s így pusztán területfejlesztési, tanácsi eszközökkel kezelhetetlen.

2. Hatótényezők

Az elmúlt évtizedek, s napjaink területi és településfejlődési folyamataira, a területi egyenlőtlenségek alakulására meghatározó módon és mértékben az általános és átfogó társadalmi (gazdasági) körülmények és szabályozók hatottak, e hatásokhoz viszonyítva a területfejlesztési politika önálló mozgástere és befolyása - a deklarációk ellenére - nem volt meghatározó. A területfejlesztési politika hibás döntései, kritizálható szemléleti tartalma csak felerősítette azokat a negatív területi folyamatokat, amely a területi szemlélet, a hatékony eszköztár háttérbeszorítottságából (ideológiai, politikai, konkrét ágazati "racionalitásokkal" szembeni alárendeltségből) adódtak.

A területi szemlélet háttérbeszorítottságára az indítékai-ban, céljaiban kifejezetten nem településfejlesztési tartalmú, de ugyanakkor szélsőséges települési válságot eredményező folyamatra jellemző példa a községi funkciócsökkenés (körzetesítés).

Bár a folyamatnak mára vége - elfogytak a körzetesíthető intézmények - s bizonyos ellenirányú spontán törekvéseknek is tanui lehetünk (társközségek önállósulása), a folyamat a múltba vész, de negatív következményei ma és távlatosan alig

korrigálhatóan hatnak az eltorzult falusi társadalomban. A propagandisztikus - igazából a forrásszürke által kikényszerített - válasz: "a községek népességmegtartó képességének növelése" máig érzékelhető fordulatot nem eredményezett, a társadalmi erózió, a településhálózat elaprózódása folytatódik.

Összességében a jelenlegi területi feszültségekről azt mondhatjuk, hogy alapjuk ma már döntően nem a térszerkezet történelmi determináltsága, a helyzeti, természeti, társadalmi adottságok objektív differenciáltsága, azaz nem "természeti törvény" erejével, alternatívák nélkül szakadtak a nyakunkba, hanem jól körülhatárolható, társadalmi, gazdasági, politikai mechanizmusok következményei.

3. Teendők

Az előző megállapításokból következik, hogy pusztán területfejlesztési, településpolitikai eszközökkel néhány éves távon lényegesen nem befolyásolható a társadalom, vagy akár csak egyetlen térség, település szociális helyzete. A területfejlesztés mozgástere, lehetőségei / s ezen belül társadalmi, szociális hatásai is/ csak az átfogó, általános / egyben persze mindenkor és mindenütt konkrét / körülmények és szabályozók keretei között értelmezhetők.

Ez a hangsúlyozott "beágyazottság" nincs ellentmondásban az-
zal, hogy minden lényeges döntés annak (is) a tudatában szület-
lessék, hogy a társadalom térben, településileg is tagolt,
így a hatások, következmények területileg is mindig differenciáltak, nem egy esetben oly mértékben, hogy bizonyos térségekben, településekben akár ellentétükre is fordulhat-

nak. Egyben a területfejlesztés - általában szükségesnek vélt - megújításának kulcskérdése éppen az említett függő viszony, alárendeltség csökkentése. Ebben pedig alapvető fontosságú az, hogy a társadalom területi egységei (települések, településegységek, térségek) valóságcs eszközökkel, önállósággal rendelkező társadalmi szereplőkké lépjenek elő. Ez nem öncél, valamifajta elvi modell, hanem az előző követelmények (a "területi" szemlélet érvényesíthetőségnek) is feltétele, kikényszerítője s egyben a társadalom hatékony és demokratikus működésének is pótolhatatlan eleme.

Valóban érzékelhető javulás, közeledés az életkörülmények, a szociális helyzet kritikus területi dimenzióiban csak hosszú távon reális. A szociálpolitika a területfejlesztéstől távolatilag akkor várhat nem konfliktusmentes - megerősítést, ha a területfejlesztési politikában radikális fordulat következik be a decentralizáció, az önkormányzatok, a térségi, a települési önszerveződés irányában.

A térségi, települési (lakóhelyi) szintek társadalmi szerepének erősödése lényeges társadalmi dinamizáló tényezővé válhat. A szűkebb és tágabb lakóhely és "vidéke" még az egyén számára is belátható, napi szinten ható érdekeltiséggel átszőtt, a "részvételre" ily módon létező, kialakítható készletet tartalmazó társadalmi (közösségi) mozgástér. Nem pusztán elkülönült "területi" érdekek hordozója, hanem az egyéni és társadalmi törekvések találkozáspontja, integratív terepe lehet.

A szociálpolitika egésze, s persze különösképp a "helyi szociálpolitika" (hisz ebben a két szféra közvetlenül is összekapcsolódik) ilyen irányú településpolitikai fordulat nélkül

távlatilag is esély nélküli, így a szociálpolitikának "ágazati" érdeke is ez a fordulat. Az ilyen irányú elmozdulás feltehetően a helyi, tanácsi szociálpolitikában is elmozdulást igényel: a segélyosztogató helyi államapparátus szerepét, a helyi közösséget, annak szociális gondjait valóban ismerő, s annak orvoslásában közösségi felhatalmazással rendelkező, demokratikusan működő, ellenőrzött koordinátor szerepére indokolt változtatni.

E többszereplős modellen belül értelmezhetők a tanácsi finanszírozási rendszerben végrehajtandó változások. A helyi önállóság, önigazgatás - a helyi társadalom integráltságának alapja - gazdasági megerősítést egy olyan tanácsi pénzügyi modellben kaphat, amely normatív, nyílt állami szerepvállaláshoz rendelt, kiegyenlített (az ún. állami hozzájárulás helyébe lépő) alaptól és egy differenciált, de nem korlátozható saját bevételekből (adókból) épül fel, s nem egy a "szükségletek" alapján szétosztott s rendszeresen korlátozott, visszavett központi adományokból áll döntően.

Vállalati szociálpolitika

Az alábbiakban a különböző munkáltatók, a különböző munkáltatók által folytatott-folytatandó szociálpolitika egésze helyett csupán annak kimelt területéről, a vállalatok szociálpolitikai gyakorlatáról esik szó. Ez központi jelentőségénél és szinte viharos változásainál fogva indokolt. A későbbiek során valamennyi munkáltató (költségvetési intézményektől a kisvállalkozásokig és tovább) szerepét át kell tekinteni a megújuló szociálpolitika szempontjából.

A szociálpolitika része egy integrált (társadalmi-gazdasági) rendszernek, amelyben a szociális intézkedéseknek a terelésben is megmutatkoznak hatásai, amennyiben megerősítik a gazdaságot egy kölcsönösen támogató folyamat részeként. Az intenzív modernizálás és a gazdasági strukturaváltozások időszakában a gazdasági és társadalmi fejlődés közötti szerves és pozitív kapcsolat helyreállítása érdekében a társadalomnak inkább több és nem kevesebb szociálpolitikára van szüksége. A szociálpolitika fejlődésének ez az iránya azonban szükségessé teszi a "képesse tevő" stratégiák térnyerését, az átalakuló vállalati szociálpolitika intézmény- és eszközrendszerében is.

Befolyás

A gazdasági hatékonyság növelését elősegítő eszközök, intézkedések nem szűkülhetnek csupán a gazdasági szférára. A teljesítménynövelésben ugyan a kereset a fő ösztönző-szerep, de nem tagadható, hogy a nyugodt, egészséges munkafeltételek, a továbbképzés, a sportolás, pihenés, a családi élet harmónikus működéséhez hozzájáruló és a "munkahelyi élet" minőségét javító szociálpolitikai intézkedések jelentősen elősegítik a teljesítmények fokozását, a munkaerő megszerzését és stabilizálását. Ezt éppen a legfejlettebb piacgazdaságú országok sikeres kis-nagy és nemzetközi mammutvállalkozásainak gazdag szociális gondoskodása és szolgáltatási gyakorlata bizonyítja mindenütt a világon.

A vállalati szociális ellátás kérdésében lényegében érdekegyeztetésről van szó, nevezetesen a munkavállalói és a vállalkozási érdek egyeztetéséről. A munkavállalónak az az érdeke, hogy a szociális ellátás javuljon - persze nem a bérterhére -, legyen megfelelő szintű üzemi étkeztetés, üdültetés, munkásszállás, óvoda, bölcsőde, lakásépítési támogatás, baleset ill. megváltozott munkaképesség esetén is visszatérési lehetőség. A vállalat vállalkozói érdeke ugyanakkor azt kívánja, hogy a szociális ellátás ne "szaladjon el", ne növelje nagyon az élők munkaköltségét, csak akkora legyen, amelynek költsége belefér az árba, amelyet elbír a nyereség, amely nem megy a béremelés és a termelőberuházások rovására, ugyanakkor vonzza és segít megtartani a kellő munkaerőt.

1. A vállalati szociálpolitika fejlődése

A munkáltatók (gazdálkodó szervek) által folytatott szociálpolitika az elmúlt évtizedekben az életkörülmények alakításának jelentős tényezője volt. Nem csupán a munkakörülmények alakításában, a saját munkavállalók munkaerejének újratermelésében játszott jelentős szerepet, hanem a családok szabadidő eltöltését is segítette üdültetési, közművelődési és sport jellegű szolgáltatásaival. A munkahelyi szociálpolitika utóbbi négy évtizedének történetét végigkísérte az a központi törekvés, hogy - önálló célrendszer helyett - a vállalati (szövetkezeti) szociálpolitika az állami szociálpolitika kiegészítőjeként, s az alapvető társadalmi szükségleteket szolgáló javak és szolgáltatások (lakás, gyermekintézmények) egyik elosztási csatornájaként működjön. Főként ennek és a közvetlen gazdasági kényszernek az alapján a vállalatok az iparosítással járó infrastruktúra fejlesztését, valamint a helyi kommunális, kulturális, egészségügyi és sporttal kap-

csolatos területfejlesztést saját beruházásaikkal és folyamatos forrásátengedéssel támogatták.

1986-ban a szervezett üdültetés 3/4-ét, az óvodai férőhelyek 20 %-át, a bölcsődei férőhelyek 14 %-át, a sportfinanszírozás 2/3-át a munkahelyek biztosították anyagi forrásaik terhére. Az OTP-n keresztül lebonyolódó lakásépítések (amelyek a magánérvős építkezések csaknem egészét lefedik) 50 %-ához nyújtottak a munkáltatók lakásépítési hitelt.

A vállalati szociálpolitika a kívánatosnak tartott munkaerő-allokációt, rétegpolitikai preferenciákat volt hivatott támogatni, és kevésbé szolgált az ösztönzés, a vállalat céljaival való munkavállalói azonosulást. A vállalatokra ruházott társadalompolitikai feladatok is csak felemásan és torzul valósulhattak meg, a szociális és infrastrukturális hiányok enyhítésében nem voltak képesek az állami szerepvállalás elégtelenségét pótolni. Annak tudatos felismerésére és megvalósítására, hogy az emberi tőkébe, mint az egyik legfontosabb termelési tényezőbe való befektetés megtérülő beruházás lehet, és ez képezheti az intenzív gazdaságfejlődés motorját, sem állami, sem vállalati szinten nem vált általánossá.

A vállalati szociális ellátás eddigi fejlődése azt mutatja, hogy az ma nagyobb részt a termelés munkaerőellátásának zavartalan biztosításához szükséges feltételek megteremtését célozta, és kevesebb hangsúly helyeződött a dolgozók - tágabb értelemben vett - munkakörülményeinek, munkahelyi közérzetének tudatos alakítására. A vállalati szociális ellátásban - a látványos fejlődés ellenére is - némileg háttérbe szorult a dolgozók iránt érzett tényleges felelősség, mintegy önmagáért való tevékenységként némiképp elvált való-

di céljától. E helyett kialakulásáért nem kis mértékben felelős a szakszervezeti érdekképviselő, amelyet számos, jóléti alapról finanszírozott kiadás képzésében és felhasználásában döntési jogkör illetett/illet meg (sport, kultúra, üdültetés stb.), valamint a vállalati vezetés, amely a szociális pénzeszközöket olykor nem racionálisan használta fel, illetve a látványos megoldásokat részesítette előnyben. Fontos lenne a valóságos vállalati társadalmi kontrollt megteremteni, mind a szociális pénzeszközök felhasználása, mind az egyes létesítmények sorsának eldöntésénél.

A fajlagos szociális ráfordítások nagysága mind összességében, mind az egyes ellátási formákon belül az egyes iparágak, vállalatok között igen differenciált. Az egy főre jutó jóléti kiadások kétharmada az ipari létszám 23 %-át foglalkoztató ágazatokra: a bányászatra, a villamosenergia iparra, és a vegyiparra jutott. A szociális ellátás egy főre jutó költségének alacsony szintje jellemzi a könnyűipar egyes ágazatait, pl. a textilipart. A könnyűipar lemaradása sokféleképpen magyarázható. A nehézipar hosszan tartó politikai kedvezményezettsége egyike a lehetséges magyarázatoknak.

A szociális ráfordítások vállalati, iparági eltérései a következőkkel magyarázhatók:

- a szociális ráfordítások nagysága pozitív kapcsolatban van a bérek színvonalának alakulásával, a kedvezőbb bérpozícióban lévő vállalat szociálpolitikára is többet költ. A vállalati szociálpolitika tehát nem kompenzálja a bérszínvonal különbségeit, inkább fokozza azokat;

- kiemelkedő súllyal szerepelnek a szociális ráfordítások között a nagyvállalatok (2000 fő felettiek), melyeknél az egy főre jutó jóléti kiadások a kisvállalatok hasonló ráfordításainak kétszeresét teszik ki. Ebben a jóminőségű munkaerő megszerzésére irányuló törekvések kívül nem egy esetben a vállalati presztizsszemponatok is szerepet játszottak;

- az iparági, vállalati preferenciák hatásai a szociális tevékenységben is megfigyelhetők, nemcsak a bérekben (pl. bányász-lakásépítési akció). Ma joggal vetődik fel, hogy ezek a speciális juttatások mennyiben számítanak sajátos termelési költségnek, s mennyiben terheljék a dolgozók összességének állami ill. társadalombiztosítási forrásait;

- erős a hagyományok, tradíciók szerepe (különösen vidéken), ahol a települések fejlesztésében jelentős szerepet vállalnak pl. bányászati, kohászati vállalatok, vagy pl. a MÁV, amely már a felszabadulás előtt komoly szociális létesítmények, juttatások felett rendelkezett, és rendelkezik ma is;

- a szociális ellátás színvonala összefügg a foglalkoztatottak strukturális jellemzőivel (a nőket nagyobb arányban foglalkoztató könnyűiparban a gyermekintézményekre költenek többet, a nehéz fizikai munkával jellemezhető ágazatokban az üzemegészségügyre).

A nagymértékű szerkezetváltások tendenciájukban még jobban hansúlyozzák a regionális szinten meglévő diszparitásokat. Azok a területek, amelyek az iparosítás gazdasági és szociális előnyeit élvezték, most veszélyeztetve látják jövőjüket, mivel azok az ipari szektorok, amelyek az előnyök forrását képezték, most visszaesnek. A szerkezetváltás éppen azokat

a kevésbé hatékony ágazatokat érintik, amelyek (ágazati sajátosságainál fogva is) jelentős szociális objektumokkal rendelkeztek. A gazdasági nehézségekkel küzdő vállalatoknál megindultak egyes jóléti intézmények eladásai, mely komoly nehézséget okoz, ha a szociális létesítmény a település ellátásában jelentős szerepet tölt be.

2. A vállalati szociálpolitika jövőbeni szerepe

A vállalatok szociális magatartásának jövőbeni alakulására két út kínálkozik.

a) Kialakulnak a piacra orientált, költségérzékeny gazdálkodás feltételei, feloldják a bérszabályozás korlátait. Ekkor a munkaerő iránti globális kereslet mérséklődése csökkenti a munkaerő megszerzése érdekében vállalt munkáltatói preferenciák, követelmények módosulnak. Felerősödhet a munkaerő szakmai mobilitása iránti igény, az "egy helyben dolgozás", a törzsgárdatagság eddigi tulértékeltsége veszíthet jelentőségéből. Megnö az átképzés fontossága.

A munkaerő-kereslet csökkenése miatt a vállalatok nem a munkaerő megszerzésében lesznek érdekeltek, hanem a jó munkaerő stabilizálásában, a dolgozók elégedettségének fokozásában. Mindez a vállalaton belüli munkaerőpiac centrum csoportjában lévők szociális juttatásainak növelését vonhatja maga után, míg a periféria szociális téren is leszakad. A szociális juttatás nem nivellálni fog, hanem méginkább differenciál. Bár ha a bérezés kötöttségei oldódnak, a szociális juttatás bérpótló funkciója csökkenhet.

A költségérzékenység bekövetkezése esetében a szociálpolitikai kiadásokkal való takarékoskodás várható. A vállalatok közötti esélyegyenlőtlenségek fokozódhatnak, a rosszabb szociális ellátással rendelkező vállalatok esetleg még kevesebbet tudnak költeni ilyen célokra. Ez a differenciáltság, ha a munkaerő kívánt irányú mozgását segíti elő, tulajdonképpen helyeselhető. Nem szabad azonban elfelejtkezni arról, hogy számos igen fontos társadalompolitikai feladatot korábban a vállalatok láttak el. Mindez arra figyelmeztet, hogy hibás döntés alapvetően társadalompolitikai feladatokat a vállalatok nagyobb mértékű bevonására építeni (nem szólva, most olyan egyetemes feladatról, mint pl. a foglalkozási rehabilitáció) márcsak azért is, mert ez egyenlőtlen, ugyanazon vállalatnál időben is hullámzó ellátási lehetőségekhez vezethet. Mindez az állam és a vállalatok közötti egyértelműbb szociális feladatmegosztást, jobb koordinációt igényel, a vállalati autonómia mellett.

b) Az árakban érvényesíteni lehet minden költséget. Ebben az esetben a béremelés mellett is emelkedhetnek a szociálpolitikai juttatások, minden racionális megfontolás nélkül. Ez valószínűleg mindenképpen bekövetkezik a munkavégzéssel, foglalkoztatással szorosan összefüggő ellátásoknál, ilyen pl. a munkásszállás, munkásszállítás, oktatás, üzeme-gészségügyi ellátás. A termelői árak növelésének akadálytalansága esetén más szociálpolitikai juttatásokra is lehet forrást találni. A termelői árak gerjesztette infláció így egy további elemmel bővül. Mindez elsősorban akkor igaz, ha az árnövelő vállalatnak monopolhelyzete van és nincs import-verseny sem. (Természetesen ilyen esetben a szociális ellátás javítása nélkül is emelkedhetnek a termelői árak).

3. A szociális ellátás javításával kapcsolatos feladatok

a) Elengedhetetlen feladat az állami és vállalati szociálpolitika kialakult feladatmegosztásának olyan átgondolása, melynek során tisztázni kell, hogy mik azok a feladatok, amelyeket az állam nem háríthat át, és mi a munkáltatók lehetséges és szükséges szerepe a területi kommunális fejlesztésben és a helyi szociálpolitikában (mind nagyságrendben, mind módszerekben). Azt is meg kell határozni, hogy milyen költségvetési támogatás, adókedvezmény biztosítható azon vállalatok részére, amelyek jelentős segítséget adnak az állam társadalompolitikai kötelezettségeinek teljesítéséhez.

b) A foglalkoztatáshoz szorosan kapcsolódó ellátási formák (munkásszállás, munkásszállítás, oktatás) esetében olyan feltételek kialakítására célszerű törekedni, amelyben a bérekkel, a keresetekkel és a szociális juttatásokkal való elkülönült gazdálkodást a munkaerő tényleges költségével való gazdálkodás váltja fel, és a kiadások növekedésének a költségérzékenység szab határt.

c) A vállalatok azon szociális kötelezettségei, amelyek a munkanélküliség veszélyének fokozottan kitett társadalmi csoportokkal, területi körzetekkel kapcsolatos, továbbra sem írható le a hatékonyság nevében - bár az eddiginél jobban kellene mérlegelni e gyakorlat gazdasági feltételeit és vonzatait. Az ilyen költségek fedezésében ill. részbeni kiegészítésében a központi szerveknek, alapoknak illetve a költségvetésnek is részt kell vállalnia.

d) A gyors technológiai változásoknak való megfelelés, és különösen a munkanélküliek segítése abban, hogy visszakerülhessenek a munkaerőpiacra, nagyon fontos kérdés, amely

érinti a képzést és átképzést is. Arra van szükség, hogy az oktatás és a termelés összefogva meghatározzon, kifejlesszen és létrehozzon különböző oktatási és képzési forrásokat. Bizonyos országokban megkérdőjelezzik és módosítják azt a hagyományos szemléletet, hogy az oktatás és a munka egymást követő, különálló fázisok. A társadalmi védelmet és a jövedelem fenntartását nem lehet a továbbiakban elkülöníteni az átképzés kérdésétől.

e) A szociálpolitikai juttatások igen tekintélyes hányada a munkaviszonyhoz kötődik. A vállalati szociális ellátás kiterjedt rendszere ezt csak felerősíti. A szociális biztonság, az elemi létfeltételek mindenki számára való biztosításának igénye megköveteli, hogy pontosan meghatározzuk azoknak az ellátásoknak a körét, amelyeket az állami szociálpolitikára építve, a munkaviszonytól jobban függetlenül célszerű megszervezni.

TÁRSADALOMPOLITIKAI
ELÁGAZÁSOK

Az általános reformfolyamat változást feltételez (vagy követel) a foglalkoztatáspolitikai stratégiájában, ideológiai megközelítésében és ebből következően szociálpolitikánk koncepciójában, gyakorlatában is. Rendező elv, hogy a teljes foglalkoztatás, mint cél, fenntartandó, ugyanakkor ez nem kersztezheti a hatékony foglalkoztatás halaszthatatlan érdekeit. Azt is ki kell mondanunk, hogy a jövőben ezt a kérdést csak a foglalkoztatás és a szociális biztonság közelítésmódjának valamely termékeny elegyítéséből kiindulva lehet tárgyalni.

1. Teljes foglalkoztatás

Történelmileg hosszú ideig a teljes foglalkoztatás programja a rendelkezésre álló munkaerőforrások államilag (társadalmilag) szervezett keretek közötti maximális, de egyben pazarló felhasználásához vezetett, az egyéb alternatív foglalkoztatási formák és lehetőségek szinte teljes kizárása mellett. A program megvalósítása során - miközben az egyik eszköze volt az extenzív iparosításnak és a vele járó társadalmi mobilitásnak is -, háttérbe szorultak a tartalmi kérdések. A foglalkoztatás bővítése differenciáltan zajlott (megnőtt például a szellemi dolgozók száma és aránya), szociálpolitikai szempontból azonban lényegessé vált az, hogy mindez jelentős részben alacsony technikai és kulturális szinten ment végbe, s alacsony bérekre, nagy tömegű, igénytelen munkára épített. Ebben a folyamatban - a kezdetektől napjainkig lényegileg változatlanul - egymást erősítve két meghatározó, társadalmilag-gazdaságilag determinált érdek érvényesült.

- A társadalom munkavállalási korú tagjainak elemi érdeke volt a (lehetőleg állami szektorban létesített) munkaviszony megszerzése és megőrzése. Egyrészt csak így juthattak hozzá a megélhetés másik fő forrását képező társadalmi ellátásokhoz, másrészt a bérek és a társadalmi ellátások alacsony színvonala miatt a család minden felnőtt tagja munkavállalásra kényszerült.
- A termelés, a működés költségei iránt érzéketlen gazdálkodó szervezetek érdekeltek voltak a túlfoglalkoztatásban. Ennek eredője egy sajátos mechanizmus, a foglalkoztatás (gazdasági növekedés) extenzív modellje, melyet jellemzett egyebek mellett az államilag meghirdetett célokért központilag vállalt felelősség, mely a költségvetési korlátok felpuhításával, s a központilag kézbe tartott bérpolitikával járt együtt. Ez a helyzet a vállalati szférában korlátlan munkaerőhiányt, az emberi erőforrásokkal való pazarlást szült. Az eredmények elszakadtak a tényleges teljesítményektől - mely gátolta a munkára való ösztönzést -, a helyzet a kívánatos gazdasági szerkezet-átalakítás, s az ehhez kapcsolódó munkaerő-mobilitás fék-jévé vált.

A korlátozott, eszközeiben mind ellentmondásosabb foglalkoztatáspolitikai tehát a gazdasági folyamatok befolyásolásában leértékelődött, miközben szociális szempontból a létbiztonság - igaz, gyakran alacsony szintű - fönntartását szolgálta a legutóbbi időkig. Legalábbis azok számára, akik képesek és alkalmasak voltak kötött munkarendben, nagy munkaszervezetekben a rendszeres munkavégzésre. Azok viszont, akik ezt nem tudták teljesíteni (egészségi állapotuk, szociális körülményeik, beilleszkedési zavarai stb. miatt) jelentős

résben kívülrekedtek a foglalkoztatáspolitikai szűkre szabott lehetőségein is. Ugyanakkor a teljes foglalkoztatás mitizálása olyan értéktorzulásokat is eredményezett, miszerint mindenkinek lehetősége van a munkára, így aki ezzel a lehetőséggel nem él, az csak "lógós", "lumpen", törődésre érdemtelen lehet. Ez a szemlélet, illetve a társadalmi periféria gondjainak (a mindig is meglévő súrlódásos munkanélküliség, a fogyatékoság, a halmozódó szociális hátrányok) tabuként való kezelése megakadályozta az ezeket a problémákat kezelő szociálpolitika megfelelő eszközrendszerének kialakulását is.

A szociális ellátás alapjául elismert munkák során azonban továbbra is kimaradtak a társadalmilag szervezett jövedelemtermelő tevékenységek körén kívüleső, de egyébként hasznos és nélkülözhetetlen munkák (beteggondozás, hozzátartozók ápolása, öreggondozás, hivatásos gyermeknevelés stb.). Így a munkaerőnek (s főleg a női munkaerőnek) a hatékony és rugalmasan működő tevékenységek felé való áramlását a munkaviszonyhoz kötött társadalombiztosítási rendszer akadályozza. Ez egyúttal csökkenti a globális munkaerő-kínálat fájdalommentesebb és racionálisabb mérséklésének lehetőségét is.

A foglalkoztatáspolitikai reformjától elszakíthatatlan a szociális biztonság intézményeinek (szociális ellátás, társadalombiztosítási rendszerek) hozzáigazítása az új követelményekhez, azaz a munkaviszonytól való teljes vagy részleges függetlenítésük. Ennek érdekében el kell választani a (társadalmi közös fogyasztási alapot térhelő) népjóléti ellátásokat a járulékfedezeti alapon juttatott társadalombiztosítási ellátásoktól.

2. Társadalmilag-gazdaságilag értelmes és hatékony foglalkoztatás

Foglalkoztatáspolitikánk újragondolásánál mindig a társadalmi munkaerőforrás hasznosításának programjából, illetve megőrzésének követelményéből indulhatunk ki. Társadalmunk nem mondhat le egyetlen ember, még a munkavégzés tekintetében hátrányosnak tekintett csoport, réteg (rokkantak, börtönviseltek, cigányok, analfabéták, alacsony iskolai végzettségűek) tagjainak foglalkoztatásáról sem. Szociálpolitikai szempontból külön is hangsúlyozni kell azt a tényt, hogy minden munkaképes ember társadalmi integrációjának, emberi autonómiájának egyik alapja - a munka. E követelmény érvényesítése, s egy ilyen prioritásokat szolgáló hatékony mechanizmus megteremtése csak úgy lehetséges, ha ez a társadalmi toleranciára, a különböző rétegek és csoportok megfelelő érdekképviselőre és az eltérő érdekek reális kompromisszumára épül.

E cél megvalósításához a munkavégzés hasznosságának ártértékelésére, a társadalmilag hasznos tevékenységek újrafogalmazására van szükség. A gazdasági hatékonyság nem lehet az értelmes munka egyetlen kritériuma. Társadalmilag hatékony az is, ha csökken a társadalmat romboló szegregáció; ha megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjuk, rehabilitációjuk és a hozzájuk alkalmazkodó munkakörülmények révén dolgozhatnak, vagy a családi munkamegosztásban nagyobb szerepet vállalva mentesítik a hatékony foglalkoztatásra képes családtagokat stb.

Ez az új típusú foglalkoztatási szemlélet lehetőséget teremt, hogy a hatékonyságra, jövedelemtermelésre orientált gazdasági környezetben csak az arra valóban alkalmasak vállaljanak munkát, ugyanakkor ne szenvedjenek presztizsvesztést a képességeiket másutt hasznosítók sem.

Ehhez természetesen változnia kell az állami szerepvállalásnak, felelősségnek és garanciáknak is. A változás legfontosabb területei:

- Az új gazdasági követelményekkel és társadalmi konfliktusokkal szembesülő foglalkoztatás- és szociálpolitika elkerülhetetlenül felveti korábbi finanszírozási rendszerének revízióját. Olyan, a piacgazdaság irányába mutató, annak mechanizmusaihoz illeszkedő, de sajátos célokat szolgáló forrásteremtés és felhasználás, valamint ehhez kapcsolódó döntési eljárások működtetését, amelyek tág teret biztosítanak a társadalmilag elismert foglalkoztatási célok érvényesítésének;
- Növelni kell az állam szerepét a munkaerő-állomány felkészítésében, hogy képezhetősége, mobilitása következtében könnyebben tudjon alkalmazkodni a gazdaság változó követelményeihez oly módon, hogy közben a társadalom nyitottsága (a különböző rétegek társadalmi esélyegyenlősége) is növekedjék. Ehhez erőteljes infrastruktúra-fejlesztés; az oktatási- képzési - és továbbképzési rendszer komoly preferálása szükséges;
- Meg kell teremteni a munkaerő-kereslet befolyásolásának olyan eszközeit, amelyek preferálják a munkahelyteremtést az elmaradott, vagy válságsújtotta térségekben illetve támogatja az egyes speciális rétegek foglalkoztatására különösen alkalmas formákat (pl. bedolgozói és részmunkaidős foglalkoztatás);
- Garantálni kell a munkára segítő intézkedések ellenére munkát vállalni nem tudók szociális biztonságát.

Ugyanakkor a munkaerő-állomány felkészítésében, a munkaerő-kereslet befolyásolásában

3. Hátrányos helyzetű munkavállalók foglalkoztatása

A munkaerőpiac túlkeresletes állapotának a megszűnését feltételezve reálisan szembe kell nézni azzal a következőmennyel, hogy a korábban is kedvezőtlen munkaerőpiaci pozícióban lévő munkavállalók foglalkoztatás-biztonsága és elhelyezkedési esélyei romlani fognak, és e körben áll fenn a legnagyobb valószínűséggel a tartós munkanélkülivé válás veszélye. Tekintettel arra, hogy az ún. hátrányos helyzetű munkavállalók rendkívül heterogén összetételűek, egyes csoportjaik foglalkoztatási problémái viszont jól tipizálhatók, az egyének és a társadalom számára egyaránt elfogadható megoldást esetükben foglalkoztatási réteggpolitikák keretében lenne célszerű kialakítani. E programok kimunkálása során kellene megegyezésre jutni az érintett állami, érdekképviseleti, területi, illetve tömegszervezeteknek a foglalkoztatási felelősség arányos viselésének a kérdésében is.

A veszélyeztetett, munkavállalási hátrányokkal küzdő, a piac által kényszerített gyors változásokhoz (már, még vagy átmenetileg) alkalmazkodni nem tudó, de gazdaságos foglalkoztatásra alkalmas csoportok munkavállalási lehetőségeinek kidolgozása (melyben az állami garanciák a piackényszer tompítását vállalnák), az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerének megteremtéséhez tartozik. Ugyanígy azoknak a védett vállalati rendszereknek, non-profit vállalkozásoknak a kialakítása is, amelyekben elsősorban a súlyos egészségkárosodottak még alkalmasak saját bérük - esetleg a foglalkoztató költségeinek - megtermelésére, de ezen felül további hasznosságuk nem hoz nyereséget. Természetesen ez a foglalkoztatási forma alternatívaként szerepelhet azok számára, akik ezzel

élni akarnak, a munkakényszer összes elemének megszüntetése után.

Különös figyelmet kell fordítani speciális csoportok - a gyermekvédelem intézményeiben, a pszichiátriai osztályokon vagy pl. az alkohol - ill. drog-elvonó kezelés után lévők - körébe tartozók foglalkoztatásának megszervezésére. Ennek ugyanis mással nem pótolható terápiái, pedagógiai és általános reszocializációs funkciója van - a szociális funkciót csaknem megelőzően.

Univerzális megoldások mellett célszerű teret nyitni a sajátos (esetenként tradicionális) munkavégzési formáknak. Többféle kulturájú munkaszervezet kialakulását kellene lehetővé tenni, mint amennyi most szokásos, hogy a különböző ambíciójú, életformájú, eltérő földrajzi körhöz, etnikai tradíciókhoz, speciális szaktudáshoz, vagy annak hiányához kötött társadalmi csoportok egyaránt helyet találhassanak maguknak. Nem szükséges mindenkint "beterelni" a ma meglévő szervezeti keretek közé, hanem alternatívákat szükséges kínálni, mégpedig a jelenleginél jóval tágabb, tényleges választást kínáló szervezeti és munkaformák létrehozásának a lehetőségével.

4. Munkanélküliség - munkanélküli segély

A foglalkoztatás valóban intenzívvé válását valószínűleg nem tudja teljes szinkronban követni a munkahelykínálat tartalmi újrafogalmazása, az alternatív foglalkoztatási formák kibővülése, a foglalkoztatáspolitikai aktív eszközeinek tökéletes működése. Így számolnunk kell azzal, hogy munkavállalási készségük és szándékuk ellenére egyesek - még ha rövid időre

is, még ha csak bizonyos területekre koncentráltan is - munka nélkül maradnak.

E kérdés megoldása természetesen mindenekelőtt a foglalkoztatáspolitikai feladata, ugyanakkor a teljes foglalkoztatásért viselt felelősség túlmutat annak lehetőségein.

Szociálpolitikai szempontból is mindenekelőtt az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközeinek minél magasabb szintű, rendkívül differenciált rendszerének működtetése a biztosíték a munkanélküliség kérdésének megoldására. Ugyanakkor ezt egy jól illeszkedő, hézagmentes szociális védelemnek kell kiegészítenie.

Ennek érdekében többlépcsős ellátási rendszer működtetése szükséges, amely az érintettek szociális szükségletei és a foglalkoztatáspolitikai szándékok szerint differenciál, s amely képes befogadni mindazokat az aktív korú, munkaképes személyeket, akik megfelelő munkahely hiányában rendszeres jövedelemmel rendelkeznek. A két fő ellátási típus a következő:

a) Első szintű juttatás - munkanélküli járadék

Minél előbb ki kell alakítani a biztosítási rendszerű, járulékfizetésen alapuló ellátást, amely részben a munkáltató, részben a munkavállaló befizetéseire épít. Mint ilyen, szorosan kapcsolódik a megelőző munkaviszonyhoz, a biztosítás időtartamához és a korábbi kereset nagyságához. A folyósítás is meghatározott ideig tart, meghatározott szigorú feltételek mellett.

b) Második szintű juttatás - munkanélküli segély

Azok számára kell kialakítani, akik kimerítik a munkanélküli járadék lehetőségét, illetve akik kiszorulnak az első szintű juttatásból. Igénybevehetőségének feltételei szigorúan munkavállalási készséghez kötöttek. Folyósítása nem függ korábbi járulékfizetéstől, csak a munkanélküliség tényétől és az egyén vagy család szociális rászorultságától. A folyósítás határozatlan ideig, illetve a jogosultság fennállásáig tart.

Forrása: vegyes alap, melyben a vállalatok, szakszervezetek, társadalombiztosítás, költségvetés stb. vállal részt.

A jelenlegi szociális segély kifejezetten az inaktívak számára adható, és ezt az elvet nem is szabad föladni. (Gondoljuk meg, milyen parttalan igény jelennék itt meg azoknak a - pl. fiatal, gyermekes családban élő - aktív keresőknek a részéről, akik ma alig képesek megélni bérükből, fizetésükből. Márpedig az ő esetükben - ismételjük - a minimális bér fölemelése és a komplex családtámogatás - (lakástámogatást is ide értve) - jelenthet csak perspektivikus megoldást.

Akik sem az első, sem a második juttatási formára nem jogosultak, illetve akik nem teljesítik a munkát keresők feltételeit (nem működnek együtt a munkaerőszolgáltató irodákkal, nem fogadják el a felkínált állásokat stb.) a családjuk, eltartottjaik szociális helyzete teljesen ellehetetlenülhet. Ezen eltartottak számára alanyi jogon elképzelhető (pl. a jelenlegi gyámügyi segély funkciójával) szociális segélyezés, ill. az érintett, eltartottja számára speciális természetbeni juttatás is.

1. Lakás- és elosztáspolitikai

A lakás napjaink társadalmi problémáinak egyik gyökere. A lakásár/jövedelem olló szétnyílása megnövelte és nélkülözhetetlenné tette a szülők szerepét a lakáshoz jutásban, jelentősen kitágítva a társadalmi esélyek különbségeit. Nem pusztán a társadalmi egyenlőtlenségek - tehát a relatív különbségek - növekedése okoz problémát, hanem az egyenlőtlenségi rendszer szélesedő alsó sávjának abszolút színvonala és ebben a lakásviszonyok erőteljesen negatív szerepe is.

A lakás azon javak közé tartozik, aminek a színvonalában van egy olyan töréspont, ami fölött az ellátottsági különbségek nem okoznak lényeges társadalmi esélykülönbséget. Ez azt jelenti, hogy szükséges és lehetséges, hogy a társadalmi egyenlőtlenségek egy lényeges dimenziójában olyan helyzetet teremtsünk, amely majdnem mindenki számára azonos életesélyt biztosít.

Ma a reálisan megcélozható minimális szint a két fő/szoba laksűrűség, komfortos lakásban. E szinthez körülbelül egy fő/szoba átlagos laksűrűség elérésére volna szükség, ami 2000-ig 145-150 ezer szoba/év építést igényelne. Ez az elmúlt évek lakásépítései szinttartását, évi 60 ezer összesen mintegy 700-750 ezer új lakás építését jelentené. Amennyiben ez a szobaszám kevesebb, de nagyobb alapterületű és szobaszámú lakásban épülne meg, mint eddig, úgy az fajlagosan kevesebb költséget, ugyanakkor hosszabb lakáscsere-láncot eredményezne.

Mivel a lakás a létbiztonságnak, az esélyegyenlőségnek, az egészségmegőrzésnek, a családtámogatási és a népesedési politikának, s még a foglalkoztatási politikának is, egyik igen fontos tényezője, indokolt, hogy a lakás, lakhatás egy társadalmilag elismert minimális szinten (ún. társadalmilag elfogadható lakás) - vagyoni, jövedelmi helyzettől függetlenül mindenki számára biztosított legyen. A társadalmi lakásminimumot - az eddigi tapasztalatok alapján - alapvetően pénzbeli társadalmi juttatással kellene biztosítani, ezzel a támogatások szociális és gazdasági hatékonysága is növelhető. A tulajdonformák, az építés és a fenntartás, a települések egységes kezelése érdekében a lakástámogatás egy-
séges, normatív lenne, függetlenül attól, hogy ki, hol, milyen lakásban lakik. A pénzbeliség az állampolgárok számára lehetővé teszi a szükségletkielégítés, használat módjának, helyének szabad megválasztását is, ugyanakkor a pénzbeli lakástámogatás címkézésével biztosítható a társadalmi juttatás lakáscélra történő felhasználása.

A létbiztonság garantálása megköveteli, hogy azok családja számára is biztosítsunk valamilyen lakhatást, akik jövedelmi helyzetük, fogyasztói preferenciájuk miatt a pénzbeni támogatási rendszer mellett sem képesek/akarják a társadalmilag minimálisnak tekintett lakásfogyasztási szintet biztosítani maguk vagy családjuk számára. Ezért a hajléktalanság, illetőleg az emberi lakásra (nálunk már) alkalmatlan lakóhelyek (pl. putrik) felszámolása érdekében a lakásállomány meghatározott hányada -a lakáspiactól elkülönítetten - természetbeni segélyként funkcionálna, s a létminimum szintjének felelne meg (körülbelül a mai komfort nélküli lakásoknak megfelelő minőség, a társadalmi minimumnál nagyobb laksűrűséggel). Természetesen mind a társadalmi-, mind a létminimum

mértéke, színvonala és feltétele a lakás szférában is idővel változik.

Nagyon lényeges, hogy a természetbeni segélyként funkcionáló lakás a lakásállománynak csak igen kis hányada legyen, hiszen a természetben folyósított lakással való "szociálpolitizálás" - elméletileg és az elmúlt 40 év gyakorlatának tanulsága szerint is - társadalmilag és gazdaságilag nem hatékony.

Ez a lakástámogatási mód összhangban van az elosztási rendszer változásának fő irányjaival. A költségvetés újraelosztó szerepének csökkenése révén a lakosság a GDP nagyobb hányada fölött rendelkezhet majd közvetlenül. Konkrétan: A munka- és a társadalmi jövedelmeknek, (családi pótlék, munkanélküli segély, nyugdíj stb.) kiegészítve a lakástámogatás rendszerével tartalmaznia kell legalább a társadalmilag minimálisnak ítélt lakásszükséglet kielégítéséhez elegendő jövedelmet - s ha ez nem biztosítható, be kell lépnie a szociális juttatás említett formáinak. Ennek mindenkor mértéke a gazdasági lehetőségek és a társadalmi erőviszonyok függvénye.

A fenti elv elfogadása esetén is problematikus a konkrét megvalósítás. Mikor, milyen mértékben, milyen csoportoknak a jövedelmébe "tegyük bele" a lakásszükséglet fedezésére szolgáló részt? A választóvonal a lakástalanok és a lakással rendelkezők között van, aholis az előbbiek javára egyébként is indokolt lenne bizonyos mértékű jövedelem-átosztás, tekintettel a lakáshozjutás terheinek abszolút és relatív emelkedésére. Ezt az átosztást úgy lehetne megoldani, ha egyidejűleg a lakáshasználat (lakbér, hitelkamat, házadó...) differenciáltan, de széles - és ma szociálisan

kevéssé indokolt - körben. megdrágulna. Az első lakáshoz jutók, pályakezdők és családalapítók egyösszegben, vagy meghatározott ideig folyamatosan - az általános támogatási rendszeren felül - jelentős mértékű támogatást kapnának.

2. Lakásépítés

A lakásszektor az infrastruktúra egészével együtt egy olyan terület, melynek fejlesztése egyszerre szolgálhatná társadalmi és gazdasági problémáink megoldását is. A lakásszektor és az infrastruktúra - meghatározott körülmények között - húzóágazatként, gazdasági stabilizátorként működhet, alacsony importigénye mellett anticiklikus, és multiplikátor hatású, valamint az építés és a működtetés során nagy számú munkaerő lekötésére alkalmas. Egy kiegyensúlyozott társadalmi és gazdasági fejlődés érdekében a belső piac élénkítését, a lakás és infrastruktúra kiemelt fejlesztését tartjuk szükségesnek.

Ez a kiemelt fejlesztés az ágazat multbeli diszpreferálásának visszapótlását jelentené. (Persze nem a lakásépítés - forgalmazás és karbantartás jelenlegi feltételeinek változatlanul hagyásával!) Eddig - akár a keresleti, akár a kínálati oldalon - a lakásszektorban áramló pénz az inflációt gerjesztette. A szükségletek oldaláról mégis indokolt újabb források bevonása a lakásszektorba, természetesen hatékonyabb felhasználást lehetővé tevő kínálati struktúra kiépítésével egyidejűleg.

Az állami források mellett szükséges lenne a gazdálkodó szervezetek és a lakosság tőkéjének bevonása is (pl. részvény formájában). Kérdéses persze, hogy a lassú megtérülésű

A termelési struktúra változásával felélénkülő migráció kezelése is ebben a keretben oldható meg. Természetes, hogy a lakóhelyváltoztatás, ingatlanérték-változás összes kockázatát nem kell a társadalomnak viselnie. Ám a kockázat bizonyos mértéke - figyelemmel a fentiekre - társadalmasítandó.

A telekgazdálkodásban - mivel az a településpolitika egyik legfontosabb eszköze - az eddigieknél nagyobb mértékben indokolt, az állami, illetve a helyi tanácsi részvétel. Felvásárlással, infrastruktúra kiépítésével, preferenciák és diszpreferenciák működtetésével emberibb, gazdaságosabb településfejlesztés valósítható meg, ugyanakkor nagyobb lehetőség nyílik a telekkínálat bővítésére, az indokolatlan vagyoni-jövedelmi különbségek kialakulásának megelőzésére, a lakásinfláció csökkentésére, valamint a termelési struktúraváltás területi- és lakás-hatásainak kezelésére. (A fentiek alapján látható, hogy nem csupán az állami bérlakás lehet az egyetlen erre alkalmas eszköz).

4. Lakás és szociálpolitika

Elvileg elképzelhető, hogy az állam szociálpolitikai indíttatású szerepvállalása a lakásszektorban pusztán a korábban leírt, - alapvetően pénzbeli - támogatási rendszerre korlátozódjék. Célszerűbb azonban, ha az állam mint lakástulajdonos is jelen van a lakáspiacon, mert ezzel a szabadpiaci lakbérek letörésére hatós eszköz áll rendelkezésére, méghozzá a kínálat javításával egyidejűleg.

Másik lehetőség a lakbérek maximálása. Ez azonban csökkenti a magánszektor érdeklődését, illetve a lakásállomány elhanyagolását eredményezi (lásd a két világháború közötti álla-

mi lakáspolitikát és annak hatásait), az adózás szempontjából is könnyen kijátszható, feleslegesen minimalizálhatja a lakosság egymás közti ügyleteit e téren.

A keresleti pozíció mesterséges javítása csak rövid távú eredményeket hozhat. Hosszabb távon csak a kínálat javítása eredményezheti a lakásprobléma enyhítését - természetesen egy ésszerű keretek között tartott, - a tényleges szükségleteket is tükröző kereslettel összhangban.

Fenti megfontolások alapján koncepcionálisan hibásnak tartjuk az állami tulajdonú bérlakásállomány kiárusítását, különösen a jelenlegi feltételek mellett. A rövidtávú kényszer nyilvánvaló az állami terhek csökkentésére. Erre azonban alkalmasabbnak látszik a lakástulajdon funkcióinak - a használat, az üzemeltetés, a rendelkezés és a hasznoszedés - újfajta megosztása. Az egyes tulajdonosi funkciókra vonatkozó - szerződésben rögzített - jogok és kötelezettségek rugalmasan változó arányai a lakó és a tulajdonos számára is nagyobb választási lehetőséget biztosíthatnának.

Ez a rendszer a bérlés és a tulajdonlás szélső pólusai között számtalan átmeneti formát kínálna. Azonnal bevezethető, ráfordítást alig igényel. Természetesen amennyiben a tulajdonos az állam, és - a korábbiak alapján - fontosnak tartja a lakás fölötti rendelkezést, úgy annak a bérlő által történő megszerzése - legalábbis bizonyos lakások esetén - nem képezhetné alku tárgyát. Mindez - elsősorban a nagyvárosokban és mindenekelőtt Budapesten - megkerülhetetlenné teszi az ingatlankezelés radikális megoldását, átszervezését is.

Összegezve: A lakásprobléma megoldása a társadalmi-gazdasági fejlődés jelentős tartalékait szabadíthatja fel. A lakáshozjutás mai lehetetlenségei szinte az élet valamennyi területén súlyos tehertételt jelentenek: a fogyasztás, az időmérleg, az értékrend torzulásától az egészségügyi állapot romlásáig, a családi működés zavaráig. E terhek jövőnket ássák alá, a felszabaduló energiák jövőnket alapozhatnák meg.

1. Oktatás, művelődés és szociálpolitika

Ebben a fejezetben elsősorban az iskolázásnak és az iskolarendszernek a szociálpolitikát érintő közvetett és közvetlenebb hatásaival, összefüggéseivel foglalkozunk. A jövőbeni teendő az iskolán kívüli művelődés egészének és egyre fontosabb területeinek (művelődési intézmények, tömegkommunikáció, egyesületek, önképző fórumok stb.), valamint a szociálpolitikának kölcsönös összefüggésében való áttekintése.

Az oktatás és a kultúra kapcsolata a szociálpolitikával igen szoros, hiszen a kutatások szerint a társadalmi státuszt elsősorban a kulturáltság, műveltség, iskolázottság határozza meg hazánkban. Hatása közvetetten szinte az összes élethelyzetben, státuszdimenzióban (munkamegosztásban elfoglalt hely, jövedelem, fogyasztás, érdekérvényesítő képesség stb.) jelen van.

A kultúra átörökítésében a három főszereplő a család, a tömegkommunikáció és az iskola. A társadalom lehetősége a kulturális előnyök és hátrányok átörökítésének befolyásolására elsődlegesen az iskolarendszeren keresztül van. Egyrészt mobilitási csatornaként fékezheti, hogy a családból hozott hátrányok az egész életpályát predesztinálják, másrészt szocializációs tevékenységével megelőzheti a szociálpolitikára háruló, és gyakran utólag alig korrigálható devianciák, beilleszkedési zavarok kialakulását.

A tudás társadalmi megbecsülésének emelkedése, az anyagi és kulturális előnyök összekapcsolódása az egész társadalom érdeke. Amennyiben az általános iskola szelekciós mechanizmusa nem változik (azaz továbbra is elsősorban a családból hozott előnyöket és hátrányokat erősíti fel), akkor a társadalom zártabbá válásának folytatódására, kasztosodásra lehet szá-

mítani. Ez nemcsak értékrendszerünkkel ellentétes, hanem a gazdasági felemelkedés abszolút konkládjává válhat és hosszabb távon a társadalmi együttműködés, együttélés jelentős zavarait eredményezi.

Nagyon sok még a megválaszolatlan, a szociálpolitika szempontjából is lényeges kérdés iskolaügyben:

Az iskola mennyiben lehet más, "jobb", mint a társadalom? Nem illúzió-e az iskolától elvárni a fentiek teljesítését? Mi lehet az iskola és család közötti, illetve az iskola és más tudásátadási csatornák közötti munkamegosztás? Valószínűleg oldani kell az iskola tudásátadási monopóliumát, de milyen mértékig (a tömegkommunikáció, egyházak, magániskolák)? Az oktatás ingyenessége továbbra is fenntartandó; kérdés, hogy milyen életkorig, képzettségi szintig? A felsőoktatásban tanulók ösztöndíja hogyan kapcsolódjon a létminimumhoz, minimumbérhez? Fenntartandó-e a jelenlegi esti és levelező felsőfokú oktatás, illetve a felnőttoktatás, átképzés és továbbképzés milyen szervezeti és finanszírozási formában működjön? Hol húzódjon az óvoda és az iskola közötti határ életkorban, tudásszintben?

Az iskola és a tudásátadás-értékközvetítés egész folyamata jelentősen érinti a szociálpolitika, a társadalmi egyenlőtlenségek kérdéskörét, ám néhány speciálisan szociálpolitikai funkció is telepíthető az iskolára. Egyik ilyen az iskolához kapcsolódó feltételek ingyenessé tétele (pl. tanszer, étkezés, napközi otthon, kollégium, üdülők), ill. egy sajátos "iskolai szociálpolitika", mint új szektor kiépítése, melynek letéteményesei maguk a pedagógusok. Ezek mindegyike alkalmas a természetbeni juttatás formájára (differenciálatlan szükséglet, biztosan a gyermek szükségletkielégítését fedezné), s az étkezéssel pl. az egészséges táplálkozásra

nevelés irányába is nagy lépést tehetnénk. A másik terület az iskolai, (óvodai) gyermek és ifjúságvédelem működése, illetve az iskolapszichológusi hálózat, a nevelési tanácsadók működtetése, valamint a gyermek- és ifjúságvédelmi jelzőrendszer és prevenció nélkülözhetetlen és fejlesztendő hálózatai is.

2. Az iskola szerkezete

Az alapfokú oktatásban a társadalmilag közös ismeret és szimbólumrendszert, annak kezelését kellene megtanítani. Ez elsősorban a hétköznapi tudáselemek gyarapítását jelentené, olyan ismeretek és készségek átadását, amelyek segítenek megérteni a világot, a másik embert. Elsősorban integrált tudásanyagokat, integratív tudásátadási és felzárkóztatási technikákkal adna át. Nem a versenyre alapozná motivációs rendszerét, hanem a kooperációra, s így az egyéni tudásmaximalizálás helyett a csoport, osztály összteljesítményét javítaná.

Ezzel a tolerancia, szolidaritás értékei észrevétlenül válnának a gyermekek sajátjaivá, miközben a megszerzett tudás közelebb állna a hétköznapi tapasztaláshoz, segítséget adva a társadalmi beilleszkedéshez. A késleltetett szelekcióval és minősítéssel nem a családból hozott tudást honorálná, hanem lehetővé tenné a különféle készségek kifejlődését.

Az iskolarendszer második szakaszában az egységes képzés differenciálódna, megindulna a szelekció, a gyermekek orientálódása valamely szakma irányába. A harmadik, szakképzési szakasz néhány hónaptól 5-6 évig tartana. A tanulás és a munka egymást folyamatosan váltó életszakaszok lennének,

hiszen a folyamatos gazdasági struktúraváltás állandó át- és továbbképzést feltételez. Az iskolarendszerű szakképzés a szakirányoknak megfelelő konvertálható tudást adna, s a szükséges tudás végső soron a konkrét munkahelyen állna össze.

A tudáshoz és tanuláshoz kialakított jó viszony, a társadalmi beilleszkedés megkönnyítése illetve a tolerancia, szolidaritás, a társadalom működésének ismerete révén a társadalom jobb és rosszabb helyzetű tagjai részéről is a szociálpolitika lehetőségét növelné és feladatait csökkentené az iskolarendszer fentiekhez közelítő működése.

3. Az oktatásfejlesztés súlypontjai a szociálpolitika szempontjából

Témánk szempontjából már rövid távon is az alapfokú oktatás preferálására lenne szükség általában is, és az oktatási rendszeren belül is. Rövid távon ez a preferencia elősorban mennyiségi változtatásokban jelenhetne meg (pl. pedagógusképzés mennyiségi növelése, fizetésemelés, általános iskolák tárgyi feltételeinek javítása). Hosszabb távon szükséges lenne az iskolarendszer funkcióinak, a tudásátadás egyéb mechanizmusainak újragondolása. Ennek elméleti alapjai jó részt megvannak, inkább a napi oktatási gyakorlatba való átültetésére, a feltételek megteremtésére kellene a figyelmet fordítani.

Hosszabb távon szükséges lenne az iskola képességfejlesztő funkciójának javítása. Az érdekérvényesítő képesség, konfliktuskezelés, a tanulás technikáinak elsajátítása elősegíthetné a világban való eligazodást, alkalmazkodást, a mindennapi élet problémáinak megoldását.

Az iskola nevelő, szocializációs tevékenysége a család funkciózavaraival illetve diszfunkcióival még fontosabbá vált. A társadalmi értékek átadása, a tolerancia (másság elviselése) kialakítása, a kulturált emberi kapcsolatok az élet minőségét javítják, illetve a szociálpolitikára háruló feladatokat csökkentik, hiszen a társadalmi beilleszkedés technikáit adják a gyermekeknek.

Mind a képességfejlesztés, mind a szocializáció feltételezi, hogy az iskola által átadott tudás strukturája módosuljon.

A jelenlegi oktatás felülről lebontott tudáselemeket ad át, olyan tudást (az adott iskolatípusban), amit a felsőfokú tanulmányokhoz az adott életkorban célszerű megtanulni. Köztudott, hogy a gyermekek zöme nem ezt a fajta "normális" tudásszerzési utat járja be. Így a gyerekek, az emberek egy jelentős része "félkész" kiképzett marad, - számukra - irreleváns tudással felvértezve, miközben rengeteg, számukra releváns tudás hiányával küszködnek.

A szociálpolitikát közvetlenebbül is érintik az iskolázás alábbi területei, funkcióiban végbemenő folyamatok és állapotok:

- az általános iskolai tanulmányok befejezésének késedelmei és elmaradása;
- a lemorzsolódás a középfokú oktatásban, különösen a szakmai képzést adó rövidebb időtartamú iskolatípusokban;
- a cigány gyermekek iskolázásának mértéke és minősége;

- a fogyatékos és krónikus beteg gyermekek sajátos iskolázása, illetve ennek hiányosságai.

A gyermek- és ifjúságvédelem fejlesztésének sajátos és fontos területe az iskolázáshoz való kapcsolódás. Az ezeken a területeken elérhető előrehaladás jelentősen hozzájárulhat a munkanélküliség hatékonyabb kezeléséhez, a különböző devianciák terjedésének a korlátozásához, a társadalmi szolidaritás teljesebb megteremtéséhez. Mindezek miatt az iskolázás felsorolt területi a szociálpolitika reformja során is alapvető jelentőségűek.

4. A szociálpolitikai képzés

Külön kérdés a szociálpolitika szakembereinek képzése. Mint már szó volt róla, az oktatási rendszerben átadott tudás fajtái illetve a kifejlesztett készségek, szemlélet nagy segítséget adhatnak a szociálpolitikának részben a kezelendő problémák egy részének megelőzésével, részben egy toleráns társadalmi környezet kialakításával.

Ugyanakkor a szociálpolitika egy önálló szakma, amit nem középiskolás fokon kell tanítani. Célszerű megkülönböztetni az államigazgatás különböző szintjein, az oktatásban és kutatásban dolgozó szociálpolitikus képzést, illetve a terepen dolgozó szociális munkások képzését. Mindkét területen az általános képzés mellett különféle szakok, szakirányok kialakítása indokolt.

Fontos lenne a felsőoktatás más területein is a szociálpolitika különféle mélységű oktatása; szinte valamennyi fakultáson, de különböző súllyal szemléletformáló tárgyként okta-

tandó. A szociálpolitikához közeli fakultásokon (jog, közgazdaságtan, pedagógia, szociológia, egészségügyi képzés) alternatív tárgyként, szakágazatként vagy szakként lehetővé kellene tenni a szociálpolitika felvételét.

A lakossági önszolgáltató csoportok, az egyesületek szaporodása, az alternatív katonai szolgálat remélhető bevezetése sürgetővé teszik a laikusképzés különböző formáinak kialakítását.

A szociálpolitikai reform szerves részeként tartósan, összehangoltan és programszerűen kell fejleszteni:

- a szakemberek és a laikusok képzését;
- a nappali és a munka melletti oktatást;
- a belépő új dolgozók és a hálózatokban már régebben dolgozók oktatását (alap-, szak-, és továbbképzéseket). Ezt nagymértékben segítheti a segítő szakmaként (szakcsoportonként) az egyes képzettségekhez kapcsolódó átfogó munkajogi, FEOR stb. rendezés.

Ezen túlmenően biztosítani kell a segítő szakmákban dolgozók számára:

- az intézményes védelmet konfliktusok esetén;
- módszertani irányítást;
- a különösen nagy pszichikai terheléssel együtt a regenerálódás lehetőségét.

Mindezt nagymértékben elősegítheti a szakmai és önszolgáltató szervezetek (szociális munkások, gyógypedagógusok stb.) további kiépülése és szerepük növekedése.

A szociális és az egészségügy több ponton kapcsolódó ágazatok. Az egészségi állapot változása szinte mindig szociális következményt is von maga után. A következmény lehet átmeneti (pl. munkából kiesés, többletköltségek, beteg izolálódása), de lehet tartós is (pl. munkaképesség-változás, önálló életvitelre való alkalmatlanság).

Az Egészségügyi Világszervezet meghatározása szerint az egészség a testi, lelki és szociális jólét állapota. Tullép eddigi egészség-fogalmunkon, hiszen az egészség alatt tulajdonképpen a teljes jogú, társadalmi tagságot definiálja. A mai - alapvetően a testi egészségre orientált - egészségügyi ellátás mellett szükséges kiépíteni a mentális egészségügyi szolgáltatásokat, illetve a szociális infrastruktúrát.

A három szervezet elkülönült, de egymással szorosan együttműködő, információcsere kapcsolatban lévő rendszer. A három fajta probléma szoros összefüggése miatt egymás jelzőrendszereiként is működnek. A szociális infrastruktúra olyan intézményrendszer, ami a szocializációt és reszocializációt segíti elő, növeli az egyén társadalmi ellenálló erejét, és egyéb speciális intézményben (oktatás, egészségügy) nem vagy csak részben jelenik meg.

A szociális infrastruktúrának (hasonlóan az egészségügyi és mentális szolgálathoz) univerzális alapellátással és specializált intézményekkel kell rendelkeznie. Nagyon fontos kérdés a specializáció ill. integráció közötti határ megválasztása. Alapelv, hogy a problémáival küszködő egyén, család minél kevesebb beavatkozó intézménnyel, gondozóval kerüljön

kapcsolatba. Ugyanakkor a problémák kezelése bizonyos ponton túl olyan speciális szaktudást, felszerelést igényel, amivel az alapellátásban dolgozó szociális munkás nem rendelkezhet. Így tehát a beavatkozó intézmények, gondozók optimális számát kell meghatároznunk, ami nyilvánvalóan az univerzális és speciális intézmények közötti feladat-elhatárolás függvénye.

A szociális alapellátás (amilyen pl. a kialakuló Családsegítő Központ hálózat) feladata a felderítés, amit széleskörű jelzőrendszer segítségével biztosíthat. A jelzőrendszer elemei közé tartoznak az oktatási-nevelési-gondozási intézmények, a munkahelyek, a mentális és egészségügyi szolgálat, a munkaközvetítő, a bűnüldözés és a büntetésvégrehajtás, a Vöröskereszt, az egyházak és a helyi lakóközösségek tagjai, illetve képviselői. A korlátozott személyi és tárgyi feltételek miatt a szociális alapellátás ellenérdekelt lehet a felderítésben, ezért részletesen kidolgozandó a beérkező jelzések nyilvántartásba vétele.

Az alapellátásban dolgozók beavatkozása lehet krízisintervenció, és lehet hosszabb együttműködést igénylő problémamegoldás is. Minden esetben az egész családra irányuló komplex tevékenység. Kiterjed/het/ a család életének egészére: lehet jövedelemszerzési, fogyasztási, jogi-érdekérvényesítési, gazdálkodási, higiénés, egészségügyi, mentális, foglalkozási, nevelési stb. tanácsadás. A szociális munkás egyszerre tanácsadó, tanár, közvetítő (az intézmények és a kliens között), érdekképviselő, segítő, gondozó. Feladata a kliens képessé tétele önmaga érdekeinek védelmére, életének vezetésére.

A szociális infrastruktúra speciális intézményei házi vagy intézményi ellátást biztosíthatnak. Az eddigi tapasztalatok

alapján nagyon sok esetben humánusabb és gazdaságosabb is a házi ellátás biztosítása (pl. nevelőotthon helyett nevelőszülő, szociális otthon helyett házi gondozás családtag, vagy valamely szervezet által stb.). Meg kell teremteni a lehetőséget arra, hogy a családoknak reális lehetősége legyen a választásra.

Az intézmények tartós vagy átmeneti ellátást biztosíthatnak. Mindkettőből nagy lemaradásaink vannak. Átmeneti ellátást nyújtó intézményeink alig vannak (pl. hajléktalanok háza, idősek gondozóháza, fogyatékosok, krónikus betegek időszakos gondozásba vétele, átmeneti bölcsőde, óvoda gyesen, gyeden lévőknél, illetve gyermeküket egyedül nevelőknek, állami neveltek önálló életkezdéséhez olcsó lakások stb.). A tartós intézményi ellátás fejlesztése tervezését célszerű együtt folytatni a sok esetben jóval hatékonyabb házi ellátás fejlesztési programjaival.

Az átmeneti ellátás irányulhat valamilyen ideiglenes, családi, egészségügyi vagy egyéb probléma áthidalására (ld. a fenti példákat). Ugyanakkor szükség lenne olyan intézményes (nem feltétlenül intézményi) megoldásokra, amik egy tartós ellátást nyújtó totális intézményből (pl. börtön, alkohol vagy kábítószer elvonó gyógykezelés, nevelőotthon stb.) korlátozott védettséget nyújtva segítséget adnak az önálló életvitelre való felkészüléshez.

A speciális intézmények tagolódása általában életkor vagy a probléma típusa szerint történik. Valószínűleg továbbra is indokolt elkülönített intézményrendszert fenntartani a gyermekek, a fiatalok és az idősek, valamint a súlyosan fogyatékosok részére.

A speciális intézmények tagolódása általában életkor vagy a probléma típusa szerint történik. Valószínűleg továbbra is indokolt elkülönített intézményrendszert fenntartani a gyermekek, a fiatalok és az idősek, valamint a súlyosan fogyatékosok részére.

A probléma szerint tagolt intézmények egy jelentős részét célszerű lenne helyileg, vagy akár szervezetileg is összekapcsolni a családsegítő központokkal. Különösen azokban az esetekben lenne ez indokolt, amikor a specialitás nem a probléma krónikus jellegéből következik, hanem átmeneti, de többé-kevésbé speciális szakértelmet igénylő problémáról van szó (pl. jogsegélyszolgálat, munkaközvetítő, pályaválasztási, nevelési tanácsadó, házassági, családvédelmi tanácsadó, lelki elsősegély szolgálat stb.). Ilymódon ugyanis lehetővé válna a szociális univerzális alapellátást igénybevevők gyors, szakszerű ellátása is, hiszen az alapvetően problémátlan családok speciális problémái (ld. fenti példákat) nagy valószínűséggel nehézséget okoznak a "problémás" családoknak is. Természetesen a megoldásmódok a települések jellege és típusa szerint igen változatosak lehetnek. Míg az alapellátás intézményeit (a gondozási központokat és a Családsegítő Központokat) mindenütt ki kell majd építeni, a speciális szakhálózatok intézményeit és szolgáltatásait nyilván koncentráltabban egyfajta "progresszív szociális ellátás"-ként építjük ki.

Kulcsfontosságú, hogy a szociális infrastruktúra intézményei kizárólag szolgáltatásként működjenek, mentesek legyenek mindenfajta hatósági funkciótól. A kliensek bizalmának megnyerése és megtartása, s így a problémák felszínre kerülése és megoldása csak így képzelhető el. Nagyon kényes kérdés a szociális szolgáltatások jelentési kötelezettségeinek meghatározása a hatóságok felé, hiszen a szociális problémák egy

része kapcsolódik gyermekvédelmi kérdésekhez és egyéb jogsértésekhez.

A szociális alapellátás számos funkciója korábban az egészségügyi rendszeren belül működött. Nyilvánvaló, hogy egy kialakuló új rendszernek a már meglévőre is építkezni kell, hasznosítani a meglévő intézményeket, tapasztalatokat. Ugyanakkor hosszú távon célszerű lehet bizonyos feladatok átadása, ill. átvétele. Ilyen határeset pl. a védőnő, aki a szociális alapellátás egyik kulcsfigurája is lehetne; erre már ma is jórészt alkalmassá teszi szociális ismeretekben gazdagodó felsőfokú végzettsége.

Kényes a nyilvántartás problémája, elsősorban személyiségi jogok, az adatállományhoz való hozzáférés szabályozásának kérdésköre miatt. A szociális infrastruktúra tényleges vagy potenciális klienseinek számbavétele a probléma kezelésének feltétele, ugyanakkor egy "szegény-kataszter" felállítása, illetve az ebben való szerepeltetés elvi problémákat vet fel.

A nyilvántartás naprakészége biztosítható a különféle kapcsolódó intézményrendszerek jelzései, esetleges az ellátásra jogosultak érdekeltsége alapján. Az operatív munka alapjául szolgáló nyilvántartások alkalmasak lehetnek az irányítás, tervezési és statisztikai információs rendszerek igényeinek kielégítésére is, méghozzá oly módon, hogy a különféle hátrányok halmozódása is számszerűsíthető. Az adatállományok feldolgozása jelzésként szolgálhat a helyi és a központi államigazgatás számára is.

A szociális infrastruktúra szakmai kontrollja megoldható egy Országos Mentalhigiéniai Családsegítő Központon, illetve an-

nak területi szervein keresztül. A Központ az állami szociális infrastruktúra szakmai orientálásán, ill. ellenőrzésén túl elláthatná a különféle egyesületek, egyházak, - nonprofit és nyereségre dolgozó - vállalkozások szakmai kontrollját is. Ezen kívül szervezné a határterületek együttműködését, oktatási és propaganda anyagokat, módszertani útmutatókat készítené. A tudomány és a gyakorlat közötti információáramlás elősegítése, szakmai alap- és továbbképzésben való részvétel szintén a feladatát képezné.

A pénzügyi kontroll elképzelhető a helyi, kerületi tanácsok szociális osztályain, főosztályain keresztül, esetleg a társadalombiztosítás által / amennyiben a szociális infrastruktúra finanszírozása a társadalombiztosításon keresztül történne/. Ugyancsak elengedhetetlen a lakossági kontroll biztosítása.

Tekintettel arra, hogy a szociális infrastruktúra intézményeit többnyire a valamilyen szempontból hátrányos helyzetűek, depriváltak veszik igénybe, s ez rendszerint jövedelmi hátránnyal is együttjár - célszerű ezeket a szolgáltatásokat az igénybevevő szempontjából terítésmentesen biztosítani. Ennek többféle technikája alkalmazható / költségvetési intézményfinanszírozás, társadalombiztosítás forrásai stb./. A megfelelő forrás biztosítása szektorsemleges legyen, tehát bármilyen humán szolgáltató intézményt megillessen a támogatás, amennyiben az meghatározott állami feladatokat lát el.

Nem csupán a szó szoros értelemben vett szociálpolitikai problémák, hanem akár a jó jövedelem és magas fogyasztási szint melletti konfliktusok, zavarok megoldására is kell, hogy létrejöjjön egy gazdag, sokszínű mentálhigiénés szolgálat. Ennek számos bízható eleme, típusa már megjelent ná-

lunk, szakemberei is vannak. Mindez azonban a jogos igényeket meg sem közelíti, s hazánkban a mentálhigiénés kultúra kezdetleges. A szociálpolitika fejlesztésének is alapvető érdeke, hogy - valószínűleg évtizedek alatt, de - dinamikus gazdagodjék a mentálhigiéné szakember és intézményellátottsága, javuljon hozzáférhetősége, váljék természetessé a lelki egészség megtartásáért, ill. helyreállításáért való emberi és intézményes erőfeszítés hazánkban is.

A szociális jogalkotás irányai

Az emberi jogokkal kapcsolatos nemzetközi kötelezettségeink betartásáról szólva a szakmai és a laikus közvélemény többnyire az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára hivatkozik, holott az nem volt kötelező dokumentum. Emellett azóta megszületett már két modernebb, jóval szélesebb kört átfogó és főleg jogilag kötelező egyezségokmány. Azok is azonban, akik az utóbbiakat már ismerik, figyelmüket elsősorban a Polgári és a Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára fordítják és megfelelnek a másodikról, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányáról. Igaz, hogy az utóbbiban megfogalmazott kötelezettségek jogi értelemben igen enyhék és megfogalmazásuk általános (az államoknak "lépéseket kell tenniük" valamilyen jog biztosítására, az államok "elismerik" valamilyen jog létezését stb.). Ennek ellenére betartásuk politikai és humanitárius szempontból, valamint a nemzetközi együttműködésre tekintettel rendkívül fontos.

1. Szociális jogok az alkotmányban

A szociálpolitikai koncepció kidolgozása párhuzamosan halad a társadalomban végbemenő egyéb reformfolyamatokkal, melyeknek része a jogállamiság megteremtésére irányuló törekvés, keretét pedig az új alkotmány adja. A szociális védelem jogi garanciarendszerét a gazdasági, szociális és kulturális jogok alkotmányos szabályozása teremtheti meg. Ennek megfelelően az alkotmánynak kell rögzítenie a szociális jogok katalógusát és a jogok érvényesülésének alapvető garanciáit is.

Az átmeneti időszak szociálpolitikai koncepciója műfajánál fogva nem alkalmas arra, hogy konkrétan meghatározza az új alkotmányban rögzítendő ezen jogokat és garanciákat. Kötelességünk azonban itt is fölvetni, hogy az éppen napjainkban folyó alkotmányozási munkák kiiktathatatlan részei a szociális jogok, illetőleg érvényesítésük garanciáinak - a kor színvonalán álló és az ország történelmi adottságait figyelembevevő, valamint civilizációs fejlődésének követelményeit szolgáló - elismerése.

A szociális jogok érvényesítése - ellentétben a szabadságjogokkal - az állam aktív szerepvállalását igényli. Ebből fakad az a probléma, hogy a szociális jogalkotás sehol sem lehet független a garanciákat vállaló állam mindenkori szerepvállalásához rendelkezésére álló eszközrendszerétől, tágabb összefüggésben attól a gazdasági, politikai, kulturális közegetől, az intézmények és tradíciók egész rendszerétől, amely az adott társadalomra jellemző. (Nyilván az egyenlőtlen történelmi fejlődések sajátosságai tudomásul vételéből is ered az említett Egyezségokmány megfogalmazásainak óvatossága, ajánló stílusa.) Ennek ellenére nem érthetünk egyet azokkal a nézetekkel, amelyek szerint a szociális jogok érvényesíthetősége egyszerűen a mindenkori gazdasági helyzet függvénye, s így e jogok garanciáit elvileg hibás vagy szükségtelen dolog volna az alkotmányban szabályozni arra hivatkozva, hogy ezáltal esetleg gazdaságilag teljesíthetetlen jogi előírásokkal terhelnénk meg az alkotmányt. Álláspontunk szerint a szociális biztonság alkotmányos rögzítése csakis akkor éri el célját, ha maga az alkotmány határozza meg a jogérvényesítés alapvető garanciáit.

Tény, hogy ismerünk nem egy történeti példát arra, miként öntöttek legfelső szintű jogszabályi formákba a valóságtól

elszakított, jószándékúan illuzórikus követelményeket, avagy hirdettek cinikusan megvalósultnak ugyanígy nemlétező jóléti állapotokat. Mindezek ellenére kétségtelen, hogy a társadalmi egyetértést kifejező, tartalmában reális és tudományosan korrekt megfogalmazású szociális-jogi alapszabványoknak semmi mással nem pótolható szerepük kell hogy legyen a jogállamiságát most kiépítő szocialista társadalmunkban.

Ebben a folyamatban nyilván részletesen értelmezni kell az egyes alapjogok, garanciák tényleges jelentését, tartalmát. (Köztudott például, hogy országonként mást és mást jelent mondjuk a munkához vagy a lakhatáshoz való jog, illetőleg az olyan garanciák, mint a hajléktalanságot kizáró intézményrendszer vagy a mindenki számára egységesen hozzáférhető egészségügyi ellátás.) Ugyancsak meg kell vitatni - és pedig az egész társadalommal -, hogy melyek azok a szociális-jogi garanciák, amiket a legsúlyosabb anyagi gondok közt is rögzítenünk és érvényesítenünk lehet és kell (ilyen például a család egységét veszélyeztető jogalkotás tilalma); s melyek azok a normák, melyek tartalma egyértelmű, de érvényesítésüket csak meghatározott történelmi mértékkel kérhetjük mindig újra számon (ilyen mondjuk az emberhez méltó környezethez való jog, vagy éppen a mindenkori "társadalmi minimum" elfogadható értelmezése). Egyszerű példával megvilágítva: bizonyos, hogy kell védelmet biztosítani az eltartó halála esetére, de hogy ez miben álljon, az időről időre konkrét mérlegeléstől és érdekegyeztetéstől függ. Ezeknek a vitáknak a lefolytatásában sajnos nagy az elmaradás, amit pótolnunk kell, hiszen nemcsak szakmai elemzések, hanem elsősorban a legnagyobb közösség értékeit jelenthetik azt a bázist, amire a szociális jogalkotás - s mindenekelőtt a készülő új alkotmány szociális mondanivalója - épülhet.

A jogok meghatározása során a szociális biztonság fogalmából kell kiindulni, amit alkotmányos alapelveként az állam és a társadalom kapcsolatának szabályai között kell rögzíteni. A szociális biztonság - ebben a tekintetben - az egyéneknek és a családoknak nyújtott védelem, amely a mindenkori esélyegyenlőtlenségek visszaszorítását, illetőleg a társadalmi vagy a gazdasági események káros hatásainak mérséklését szolgálják. E védelem megteremtése érdekében az alkotmány el kell, hogy ismerje a mindenkit megillető szociális alapjogokat is.

A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint a különböző országok szociális-jogi normái közül olyanokat emelhetünk ki, mint minden ember jogát:

- az élethez, a testi és a lelki egészséghez,
- a munkához,
- az igazságos és a kedvező munkafeltételekhez,
- a biztonságos és egészséges munkavégzéshez,
- a pihenéshez és a szabadidőhöz, az állampolgári létet (társadalmi tagságot) garantáló életszinvonalhoz,
- a társadalombiztosításhoz (betegség, baleset, munkaképtelenség, eltartó halála, munkanélküliség esetére),
- a család védelméhez,
- a lakhatáshoz,
- az emberhez méltó környezethez,
- a művelődéshez, a képzéshez, a tudományos tevékenységhez, a szabad alkotáshoz.

A deklarált jogok érvényesítésének különböző garanciái közül pedig olyanokra utalhatunk, mint:

- a mindenki számára egyformán hozzáférhető (térítésmentes) egészségügyi ellátás;
- az aktív foglalkoztatáspolitikai, a munkavállalói és a munkáltatói jogok alkotmányos, törvényi szintű szabályozásának kötelezettsége, a szakszervezet-alapítás és az abba való belépés joga, a kollektív szerződéshez való jog, a sztrájkjog, az aktív állami munka- és munkabaleseti védelem, a rehabilitációhoz való jog;
- a társadalmilag elfogadható léthez igazodó minimálbér, munkanélküliségi ellátás, nyugdíj;
- a gyermeknevelés állami támogatása;
- a kötelező társadalombiztosítási rendszer;
- a családtervezéshez való jog, a család működését támogató - állami és nem állami - intézményrendszer, a család egységét veszélyeztető jogalkotás tilalma;
- a gyermek fokozott védelme (az egészséges testi, lelki és szellemi fejlődés joga, a családban való nevelkedés joga, a gyermekmunka tilalma);
- a hajléktalanságot kizáró intézményrendszer kiépítése, a lakáshoz jutást, ill. a lakásfenntartást biztosító, támogató rendszerek működtetése;
- az oktatás ingyenessége (térítésmentessége), a tankötelezettség, a mindenki számára egyenlően hozzáférhető iskolarendszer.

Az alkotmányos szociális jogok részletes jogi, intézményi rendszerének és garanciáinak kiépítése a szociális jogalkotás feladata.

2. A szociális jogalkotás

A szociális jogalkotásnak alapvetően törvényi szintű szabályozásban kell megjelennie. A szociális törvénykezésnek két útja lehetséges. Az egyik egy egységes, a szociális ellátás teljes rendszerét átfogó törvény megalkotása. Ezt nehezen járható útnak tartjuk. Egyrészt azért, mert rendkívül széles és eltérő azoknak a társadalmi viszonyoknak a köre, amelyeknek a szabályozásában szociális szempontokat kell érvényesíteni. Másrészt az egységes szociális törvény megalkotása megbontaná a jogalkotásban tradicionálisan kialakult szabályozási egységeket. Ugyanakkor fennáll annak a veszélye, hogy hasonlóan a többi, heterogén társadalmi viszonyokat átfogóan szabályozó törvényünkhöz (közművelődési törvény, ifjúsági törvény), csak a szociálpolitika elveit rögzítő, deklaratív kerettörvény lesz az eredmény. Ezért a szociális törvényhozásban célszerű az alapvető jogterületek önálló törvényi szabályozására törekedni.

A jövőben sem zárható ki teljesen az alacsonyabb szintű jogi szabályozás. A jelenlegi jogalkotási gyakorlathoz képest azonban törvényi szintre kell emelni egy sor olyan jogintézmény szabályozását, amelyek a jogállamiság igényének megfelelően, ma már alacsonyabb szintű jogszabályban nem rendezhetők. Így - a társadalombiztosítás intézményei mellett - törvényi szabályozást igényel a társadalombiztosításon kívüli állami pénzbeli ellátások rendszere, a gyermek- és ifjúságvédelem, a szociális gondozást nyújtó állami intézetek jogállása, az intézetek és a szolgáltatásaikat igénybevevők közötti kapcsolat garanciái vagy az aktív állami munkaerőpolitika eszközei (átképzési, munkanélküliségi segély stb.).

A törvényalkotásban kerülendő az a jogalkotási gyakorlat, amely hatályos szociális jogunkban szintén jellemző, hogy a törvények csak keretszabályokat rögzítenek, a garanciák megteremtése alacsonyabb, rendszerint tárcaszintű szabályozásban történik. (Például a betegek személyiségi jogainak védelmét szolgáló garanciák nem kaptak helyet az egészségügyi törvényben.)

3. Társadalombiztosítási jogalkotás

A társadalombiztosítás területét - az eddigi gyakorlattól eltérően - átfogó és részletező törvényi szabályozásnak kell meghatároznia:

- a) a társadalombiztosítás által kezelt kockázatok és a biztosításra kötelezettek körét,
- b) az ellátásokra való jogosultság feltételeit és mértékét,
- c) az ellátások finanszírozásának forrásait és a járulékfizetési kötelezettség terjedelmét,
- d) az önálló gazdálkodás jogosítványait és korlátait,
- e) a társadalombiztosítás szervezeti rendszerét.

A társadalombiztosítás a betegség, a gyermek szülése és gondozása, az öregség, a rokkantság, az eltartó halála, az üzemi baleset és a munkanélküliség esetére nyújt illetőleg fog nyújtani kollektív védelmet. A biztosítás a törvény erejénél fogva kiterjed a munkajövedelemmel rendelkezők körére. Meghatározott feltételek közt befogadhatja a társadalombiztosítás az egyéb - pl. vállalkozói - jövedelműek bizonyos kategóriáit is. Az ellátásokra való jogosultság feltételei normatívak, általában a biztosítási események bekövetkeztéhez és a biztosítás fennálltához vagy fennállásához kötődnek.

A természetbeni ellátás differenciálatlan, a pénzbeni ellátások - a szolidaritási elvre is figyelemmel - a keresethez, illetve a befizetések nagyságához igazodnak. Az ellátások finanszírozásának forrásait a biztosítottak által, illetve utánuk befizetett járulékok képezik. A társadalombiztosítás önálló gazdálkodását - normális körülmények között - csak a gazdálkodás biztonságának fokozott követelménye korlátozhatja. A társadalombiztosítás szervezete önkormányzat, amely érdekegyeztetési, önálló gazdálkodói és közhatalmi jogosítványokkal rendelkező testületi szerv, s amely a járulékfizetőknek és az Országgyűlésnek tartozik felelősséggel.

4. A társadalombiztosításon kívüli pénzbeni ellátások

A társadalombiztosításon kívüli pénzbeni ellátások jelenlegi szerteágazó, áttekinthetetlenül burjánzó szabályozása egységes szemléletű, koncepciós rendszerre és újjáalakításra szorul.

A jogi szabályozás funkciói e területen a következők:

- a járadék- és segélyfeltételek pontos kimunkálásával a hatósági mérlegelési jogkör megszüntetése vagy lényeges korlátozása,
- a jogalkalmazás eljárási garanciáinak kiegészítése,
- a segélyezés társadalmi kontrolljának intézményesítése.

5. A szociális szolgáltatást nyújtó szervezetekre vonatkozó jogi szabályozás

a) A szociálpolitikai reformkonceptió, illetőleg az azal párhuzamosan folyó gazdasági, politikai reformtörekvések olyan változási irányokat tükröznek, amelyek új módon vetik fel a közigazgatás és a szociális szolgáltatást nyújtó szervezetek viszonyát. Az eddig nagy többségében (bár nem kizárólag) állami intézeti rendszer mellett táguló tere nyílik annak, hogy más tulajdoni formákban is működjenek ilyen intézmények. Az állami egészségügyi, szociális intézményrendszer korszerűsítésének pedig egyik alapvető célkitűzése az intézetek gazdálkodási, szolgáltatási autonómiájának növelése.

A közigazgatáshoz képest autonómiával rendelkező, nem állami intézmények tekintetében - a mai, jogi tartalmában meghatározatlan szakmai felügyelet helyett - szükségesnek látszik a közérdeket és a gondozottak jog- és érdekvédelmét szolgáló hatósági eszközrendszer kialakítása. Ebben a körben a jognak kell meghatároznia a közigazgatási beavatkozás eszközeit és feltételeit.

Az állami intézetek önállóságának növelése feltételezi az eddig szinte korlátlan, hierarchikus irányítás jogi korlátozását, ugyanakkor az érdemi szakmai irányítás jogi eszközeinek kimunkálását.

A tanácsrendszer reformja, a tanácsi önkormányzat kiteljesítését tűzi célul. Ebben az esetben önkormányzati hatáskörbe kerül a helyi egészségügyi, szociális ellátást nyújtó intézményhálózat működtetése és fejlesztése is. Ilyen feltételek mellett a jogi szabályozás nyújthat védelmet az ellen, hogy

a szociális ellátás áldozatul essen a helyi tanácsok más gazdasági törekvéseinek. Ez a jelenleginél pontosabb hatásköri megosztást feltételez a központi igazgatás és a tanácsok között az intézmények létesítését, fenntartását illetően.

Jogszabálynak kell előírnia a tanácsok ellátási kötelezettségét, a minimális ellátási szinteket és a kormányzat beavatkozási eszközeit, ha a tanácsok e feladataikat nem teljesítik.

A közigazgatás és az intézmények, valamint a központi igazgatás és a tanácsok viszonyában a hagyományos irányítási és hatósági eszközök mellett új igazgatási formákra is szükség van. Ilyen új formának tekinthető a közigazgatási szerződés. Ez lehet a jogi megoldása pl. a társadalombiztosítás és az egészségügyi intézmények közötti kapcsolat rendezésének, az intézmények pénzügyi támogatásának, a tanácsok finanszírozásának, sőt egymásközi elszámolásainak is.

b) A szolgáltatást nyújtó szervezetekkel kapcsolatos másik nagy, szabályozást igénylő kérdéskör a szolgáltató és a gondozott viszonya. A szociális ellátást igénybe vevők helyzetüknél fogva kiszolgáltatottak, mert koruk, betegségük, fogyatékoságuk miatt mások segítségére szorulnak. Állami intézmények esetén ezt a kiszolgáltatottságot növeli, hogy a hiány, a monopolhelyzet, az állami hierarchiába való beépülés miatt az intézmény hatalmi helyzetben van a beteggel, a gondozottal szemben. Az egyenlőtlen helyzetet a jognak úgy kell ellensúlyoznia, hogy a polgári jogi kapcsolatból fakadó jogokon túlmenő többletjogokat nyújt a gondozott számára.

E körben jogi szabályozást tesznek szükségessé a következők:

- a szolgáltatás igénybevételének feltételei, egyrészt a hozzájutás esélyegyenlőségének biztosítása, másrészt a kötelezően igénybe veendő ellátási formák esetén a személyes szabadság garanciái;
- az ellátás során - a személyiségi jogok védelme érdekében - az intézményeket és a gondozottakat megillető jogok és kötelezettségek szabályozása;
- az intézményt, illetőleg az intézmény dolgozóit terhelő felelősség rögzítése, de egyben e dolgozók sajátos jogainak, jogos érdekeinek védelme.

6. A szociálpolitika és a büntetőpolitika kapcsolata

A bűnözés további növekedésének fékezése érdekében újra kell gondolni a szociálpolitika és a büntetőpolitika kapcsolatát. Be kell látni, hogy a büntetőjogi felelősségrevonás hagyományos eszközeivel a társadalom csak a legvégső esetben, ultima ratioként élhet. A büntetőpolitika ugyanis képtelen a társadalmi tömegjelenségként létező bűnözést eredményező folyamatok befolyásolására. A szociálpolitikának kell elősegítenie a létfeltételeiben újratermelődő bűnözés megelőzését. Ezen belül különös figyelmet érdemelnek az alábbi feladatok:

- Különösen aktív támogatási politikával kell segíteni az intézményes nevelésben, gondoskodásban lévők, mindenekelőtt a fiatalok foglalkoztatását (elsősorban a munkát biztosító munkáltatók ösztönzésével);
- Külön is támogatni kell az Igazságügyi Minisztérium törekvését a bűnmegelőzési alap létrehozásában,

amelyből az elítéltek (vagy volt elítéltek) munkáltatását vállaló gazdálkodó szervezetek részesülhetnek;

- A hivatásos pártfogó felügyelők képzésének szervezeti és szakmai támogatása;
- A családtámogatás egész rendszerének kiterjesztése a bűnelkövetők - különösen a halmózottan hátrányos helyzetűek - családjára a bűnelkövetés okozta családi krízishelyzet megoldása érdekében; a büntető igazságszolgáltatásban eljáró bármelyik intézmény jelzése alapján;
- Az utógondozás, a bűnismétlés megelőzése érdekében átmeneti szállások létrehozása a zártintézetből (börtönből) szabadult hajléktalanok átmeneti elhelyezésére;
- "Hasznosító központok" létrehozása a 14-25 éves, munkánélküli deviáns viselkedésű vagy elhelyezkedni átmenetileg nem tudó fiatalok számára. Ezekben az intézményekben egésznapos programmal kell biztosítani a tanulmányok befejezését, az átképzést, a szakképzést, az önképzést, a foglalkoztatást és a kulturált szabadidős tevékenység szervezését.

7. A jogi szabályozás valamennyi szociális területet érintő garanciái

a) Az állampolgárok fokozott jogvédelmét elősegítendő feltétlenül szükséges a jogi szabályozás normatívitásának növelése és a jogalkalmazó hatóságok mérlegelési lehetőségének számottevő szűkítése. Ennek egyik módja a juttatások többségének alanyi jogon történő biztosítása és a határozatlan jogfogalmak ("szociális helyzet", "hátrányos helyzet", "megélhetése veszélyeztetett" stb.) csökkentése.

b) A szociális hatósági ügyek természete a közigazgatási eljárás általános szabályaihoz képest többlet-eljárási garanciákat kíván. Ilyenek lehetnek például a független szakértő alkalmazása, a bizonyítékok hatósági beszerzése, az ügyintézési határidő csökkentése, a személyiségi jogokat fokozottan védő hatósági nyilvántartások, az actio popularis stb.

c) A jogállamiság szervezeti garanciái a jövőben nagyobb szerepet kapnak a szociális ellátás területén is. Az alkotmányban rögzített szociális alapjogoknak a jogalkotásban való érvényesülését várhatóan az alkotmánybíróság normakontrollja biztosítja. Az állampolgárokat ért jogsérelem orvoslásában fontos szerepet tölthet majd be az állampolgári jogok szószólója (az ún. ombudsman). A közigazgatási döntésekkel szemben igénybevehető jogorvoslati fórumok bővítésének fontos garanciális eleme a független bírói kontroll bevezetése. Álláspontunk szerint a közigazgatási bíráskodás hatáskörének ki kell terjednie minden, a szociális igazgatás körében született közigazgatási hatósági döntésre, kivéve a krízisintervenció eseteit. A bíróság döntési jogkörét célszerű lenne a jogszerűség felülvizsgálatán túl a közigazgatás és az állampolgár között jogvita érdemi eldöntésére is kiterjeszteni.

d) A szociális jogalkalmazás javításának egyik legfőbb garanciája, ha a szociális (gyermek- és ifjúságvédelmi, ill. gyámügyi) igazgatás mérhetetlenül túlterhelt ügyintézői számára megteremtjük a normális munkafeltételeket. Munkájuk egy részét társadalmasítani, ill. egyszerűsíteni lehet. Létszámukat azonban így is - a tanácsai munkában növekvő szerepüknek megfelelően - növelni; képzettségüket, anyagi és erkölcsi megbecsülésüket javítani kell. A ma oly divatos part-

talán apparátus-ellenes indulatokkal szemben ennek a lakosság közvetlen szolgálatát végző (s ebben a dokumentumban is további új feladatok elé állított) szakember-körnek a fontosságát, segítő hivatásuk elismertségét hangsúlyozni és érvényesíteni kell.

e) A jogi garancia-rendszer és a jogalkalmazás kultúrájának javítása csak egyik oldala lehet az állampolgárok védelmének. A teljes értékű megoldást a működés nyilvánossága, a társadalmi ellenőrzés, az állampolgárok tájékozottsága teremtheti meg.

III. FÜGGELÉK

Jegyzék

a Szociálpolitika Távlati Fejlesztési Bizottsága
által feldolgozott dokumentumokról és tanulmányokról

I. A Bizottság felkérésére készített tanulmányok

1. Bán Gézáné: Gondolatok a szociálpolitika "környezeti" feltételeiről az 1989-1993 körüli években.
2. Illés Iván: A gazdaságpolitikai alternatívák és a szociálpolitika esélyei.
3. Hetényi István: Vélemény Illés Iván: A gazdaságpolitikai alternatívák és a szociálpolitika esélyei című tanulmányáról.
4. Radnai György: Kiegészítő gondolatok "a gazdaságpolitikai alternatívák és a szociálpolitika esélyei" problémakörhöz.
5. Hoch Róbert: Vélemény Illés Iván: "A gazdaságpolitikai alternatívák és a szociálpolitika esélyei" c. tanulmányáról.
6. Hoch Róbert: Vélemény Ferge Zsuzsa két írásáról.

7. Andorka Rudolf: Észrevételek a Szociálpolitika Távlati Fejlesztési Bizottságának 1988. szeptember 14-i ülésén tárgyalt anyagokhoz.
8. Vukovich György: Halmazottan hátrányos helyzetek, szegénység, depriváció a mai Magyarországon.
9. Vukovich György: Speciális társadalmi csoportok és a szociálpolitika.
10. Kozák Istvánné: Gondolatok a cigányság problémáinak szociálpolitikai kezeléséhez. (Hozzászólás a speciális társadalmi csoportok és a szociálpolitika című íráshoz.)
11. Orqlin Zsuzsa: A foglalkoztatáspolitikai és a szociálpolitika összefüggései, különös tekintettel a munkanélküliségre.
12. Kóródi Mária: Munkanélküliség - szociális biztonság.
13. Könczei György: A szociális biztonság peremén. "Töredékek a rehabilitáció kritikájához és reformjához".
14. Klinger András: A demográfiai folyamatok (illetőleg a népesedéspolitika) és a szociálpolitika összefüggései.
15. Andorka Rudolf: Népesedéspolitika és szociálpolitika. Hozzászólás.

16. Cseh-Szombathy László: Családpolitika és szociálpolitika. A családok helyzete, szerepe a szociális problémák kezelésében.
17. Andorka Rudolf: Társadalmi mobilitás és szociálpolitika.
18. Nemes Nagy József: Területfejlesztés és szociálpolitika.
19. Szakolczai Pál: Megjegyzések Nemes Nagy József: Területfejlesztés és szociálpolitika" c. tanulmányához.
20. Szilárd Imre: A tanácsi szociálpolitikai tevékenység (fejlesztés, irányítás, finanszírozás).
21. Szegedi Tamásné: Gondolatok "A tanácsi szociálpolitikai tevékenység" c. tanulmányhoz.
22. Kricsfalvi Péter: Az egészségügy és a szociálpolitika (az egészségi állapot változási tendenciáinak szociálpolitikai vonatkozásai; ésszerű együttműködés és munkamegosztás az alapellátásban és a határterületeken).
23. Pintér Attila: Vélemény Kricsfalvi Péter: "Az egészségügy és a szociálpolitika" c. tanulmányáról.
24. Szatmári Marianna: Hozzászólás "Az egészségügy és a szociálpolitika (az egészségi állapot változási tendenciáinak szociálpolitikai vonatkozásai; ésszerű együttműködés és munkamegosztás az alapellátásban és határterületeken)" című dolgozathoz.

25. Fehér Miklós: Hozzászólás "Az egészségügy és a szociálpolitika (az egészségi állapot változási tendenciáinak szociálpolitikai vonatkozásai ésszerű együttműködés és munkamegosztás az alapellátásban és a határterületeken)" c. témához.
26. König Éva, dr. Szegedi Tamásné: A szociálpolitika intézményei és szervezeti rendszere.
27. György István: Néhány megjegyzés König Éva és dr. Szegedi Tamásné: A szociálpolitika intézményei és szervezeti rendszere című anyagához.
28. - : A szociális ágazat munkaerőhelyzete. (Készítette a Szociális- és Egészségügyi Minisztérium.)
29. Miltényi Károly: A szociálpolitika információs rendszere.
30. König Éva: Vélemény dr. Miltényi Károly "A szociálpolitika információs rendszere" című tanulmányáról.
31. Ványai Judit: A vállalati szociálpolitika jelenlegi és jövőbeni szerepe.
32. Kolláth György: Tézisek és témavázlat a "Társadalmi szervezetek és a szociálpolitika" című vitához.

33. Nemes Judit: Adatok és adalékok a "Társadalmi szervezetek és a szociálpolitika" című vitához.
34. Ferge Zsuzsa: A szociális szakképzés előkészítésének problémái.
35. S.Molnár Edit: Ideológiai elemek a szociálpolitikai, népesedési kérdésekkel kapcsolatos közgondolkodásban.
36. Valki László: Az emberi jogokkal kapcsolatos politikánk alakításának lehetőségeiről.
37. Fazekas Marianna, Gönczöl Katalin, Szalai Éva, Szűcs László, Tóth Judit: A szociális jogalkotás irányai.
38. Szepesi György: A szociálpolitika és a gazdasági reform kapcsolata.
39. Szepesi György: Az elosztás- és a szociálpolitika részfeladatainak lehetséges kombinációi.
- II. A Bizottság által megvitatott, de nem a Bizottság felkérésére készült tanulmányok
1. Ferge Zsuzsa: A szociálpolitika hazai fejlődése.
2. Ferge Zsuzsa: A szociálpolitika értelmezése.
3. Ferge Zsuzsa: Társadalompolitikai értékek, szociálpolitikai elvek.

4. Ferge Zsuzsa: Gazdasági és szociális érdekek és politikák.

5. Szatmári Marianna, Slezák Zita, Pintér Anna: Elgondolások az alapellátás reformjáról.

6. Forgács András, Jávör András, Nagy Júlia, Serfőző Mária, Weltner János: Elgondolások az egészségügy reformjáról.

7. - : Az iparvállalatok szociálpolitikai tevékenysége. (Készítette a KSH Gazdaságkutató Intézete.)

III. A Bizottság tagjainak tájékoztatásul megküldött tanulmányok:

1. - : Tájékoztató "Az elosztás egyes rendszerei változtatására irányuló elgondolásokról". (Készítette az Országos Tervhivatal.)

2. Illés Iván: Kiegészítés "Az elosztás egyes rendszerei változtatására irányuló elgondolásokhoz".

3. - : Tájékoztató az országgyűlés részére a költségvetési reformról. (Készítette a Pénzügyminisztérium.)

4. Ferge Zsuzsa, Péteri János: A társadalompolitika és szociálpolitika megújítása.

5. Stuber Ervinné: A szociálpolitika szerepe a lakossági szükségletek kielégítésében.

6. - : Előterjesztés a Minisztertanácshoz a foglalkozási rehabilitáció fejlesztéséről. (Készítette a Szociális- és Egészségügyi Minisztérium.)

7. - : A gyermek- és ifjúságvédelem átfogó szabályozása (Készítette a Szociális- és Egészségügyi Minisztérium.)

8. - : A Minisztertanács 2011/1985. (IV.26.) számú határozata a szociálpolitika hosszú távú fejlesztési irányairól.

9. - : A Minisztertanács 17/1988. (III.29.) MT rendelete a szociális- és egészségügyi miniszter feladat- és hatásköréről.

10. - : Az Állami Tervbizottság 1/1985. (V.25.) számú határozata a szociálpolitika középtávú fejlesztésének irányelveiről és a további feladatok munkaprogramjáról.

11. - : Az egészségmerőrzés hosszú távra szóló társadalmi programja.

12. - : A Minisztertanács rendelete az Egészségvédelmi Alap létrehozásáról.

13. - : A Minisztertanács határozata az Országos Egészségvédelmi Tanácsról.



14. - : Rászorultsági elv érvényesítése a tanácsi szociálpolitikai gyakorlatban.
(Készítette a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság.)

15. Hetényi István: A költségvetési reform gazdaságirányítási kérdései

16. - : Vélemények a szociális intézmények működéséről és a szociális juttatások rendszeréről.
(Készítette a Magyar Közvéleménykutató Intézet.)

17. - : Az életszínvonal változása 1978-1989
(Készítette a Központi Statisztikai Hivatal

A Szociálpolitikai Távlati Fejlesztési

Bizottság névsora

- | | |
|--|---|
| 1. Bánfalvi István államtitkár,
<u>a Bizottság elnöke</u> | Szociális- és Egészség-
ügyi Minisztérium |
| 2. Monigl István igazgató,
<u>a Bizottság titkára</u> | KSH Népeségtudományi
Kutató Intézet |
| 3. Illés Iván igazgatóhelyettes,
<u>a Titkárság tagja</u> | OT Tervgazdasági Inté-
zet |
| 4. Szepesi György főtanácsos,
<u>a Titkárság tagja</u> | Minisztertanács Hivata-
la |
| 5. Zombori Gyula főelőadó,
<u>a Titkárság tagja</u> | Szociális- és Egészség-
ügyi Minisztérium |
| 6. Andorka Rudolf
egyetemi tanár | Marx Károly Közgazda-
ságtudományi Egyetem |
| 7. Cseh-Szombathy László
tudományos tanácsadó | KSH Népeségtudományi
Kutató Intézet |
| 8. Ferge Zsuzsa
egyetemi tanár | Eötvös Lóránd Tudomány-
egyetem |
| 9. Gönczöl Katalin
egyetemi docens | Eötvös Lóránd Tudomány-
egyetem |
| 10. György István
politikai munkatárs | MSZMP Központi Bizott-
sága |
| 11. Héthy Lajos
igazgató | Munkaügyi Kutató Inté-
zet |
| 12. Hetényi István
egyetemi tanár | ny. pénzügyminiszter |
| 13. Hoch Róbert akadémikus,
igazgatóhelyettes | MTA Közgazdaságtudomá-
nyi Intézet |

- | | |
|---|---|
| 14. Pataki Ferenc akadémikus,
igazgató | MTA Pszichológiai Inté-
zet |
| 15. Popper Péter
egyetemi tanár | SOTE I.sz. Gyermekkli-
nika |
| 16. Tímár János
egyetemi tanár | Marx Károly Közgazda-
ságtudományi Egyetem |
| 17. Vukovich György
főosztályvezető | Központi Statisztikai
Hivatal |
| 18. Kakuszi István
önálló osztályvezető | Országos Tervhivatal |
| 19. Bán Gézáné
főosztályvezető | Pénzügyminisztérium |
| 20. Aczél Anna
főosztályvezető | Szociális- és Egészség-
ügyi Minisztérium |
| 21. Szegedi Tamásné
főosztályvezető | Szociális- és Egészség-
ügyi Minisztérium |
| 22. Szatmári Mariann
osztályvezető | Szociális- és Egészség-
ügyi Minisztérium |
| 23. Papp Anna Gabriella
főosztályvezető | Szociális- és Egészség-
ügyi Minisztérium |
| 24. Pintér Attila
osztályvezető | Szociális- és Egészség-
ügyi Minisztérium |
| 25. Szabó Sándorné
főosztályvezető-helyettes | Szociális- és Egészség-
ügyi Minisztérium |

Állandó meghívottak:

- | | |
|---|---|
| 1. Huszár Tibor akadémikus,
igazgató | Eötvös Lóránd Tudomány-
egyetem |
| 2. Bokor Ágnes
tudományos főmunkatárs | MSZMP KB Társadalomtu-
dományi Intézet |
| 3. Terbócs László
tudományos főmunkatárs | Szakszervezetek Elméle-
ti Kutató Intézete |
| 4. Novák Péter
osztályvezető | Szociális- és Egészség-
ügyi Minisztérium |
| 5. Radnai György
politikai munkatárs | MSZMP Központi Bizott-
sága |
| 6. Harsányi László
osztályvezető-helyettes | MSZMP Központi Bizott-
sága |



131

125092